Office national de l'énergie | National Energy Board

Motifs de décision

Trans Mountain Pipeline ULC au nom de Trans Mountain Pipeline, L.P.

RH-2-2011

Décembre 2011

Service garanti au terminal maritime Westridge

Canada

Office national de l'énergie

Motifs de décision

Relativement à

Trans Mountain Pipeline ULC au nom de Trans Mountain Pipeline, L.P.

Demande déposée le 29 novembre 2010 aux termes de la partie IV de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* en vue de l'approbation du service garanti sur le réseau pipelinier de Trans Mountain au terminal maritime Westridge

RH-2-2011

Décembre 2011

Autorisation de reproduction

Le contenu de cette publication peut être reproduit à des fins personnelles, éducatives et/ou sans but lucratif, en tout ou en partie et par quelque moyen que ce soit, sans frais et sans autre permission de l'Office national de l'énergie, pourvu qu'une diligence raisonnable soit exercée afin d'assurer l'exactitude de l'information reproduite, que l'Office national de l'énergie soit mentionné comme organisme source et que la reproduction ne soit présentée ni comme une version officielle ni comme une copie ayant été faite en collaboration avec l'Office national de l'énergie ou avec son consentement.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire l'information contenue dans cette publication à des fins commerciales, faire parvenir un courriel à : info@neb-one.gc.ca

Permission to Reproduce

Materials may be reproduced for personal, educational and/or non-profit activities, in part or in whole and by any means, without charge or further permission from the National Energy Board, provided that due diligence is exercised in ensuring the accuracy of the information reproduced; that the National Energy Board is identified as the source institution; and that the reproduction is not represented as an official version of the information reproduced, nor as having been made in affiliation with, or with the endorsement of the National Energy Board.

For permission to reproduce the information in this publication for commercial redistribution, please e-mail: info@neb-one.gc.ca

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada 2011
représentée par l'Office national de l'énergie

N° de cat. NE22-1/2011-5F
ISBN 978-1-100-98287-8

Ce rapport est publié séparément dans les deux langues officielles. On peut obtenir cette publication sur supports multiples, sur demande.

Demandes d'exemplaires :
Bureau des publications
Office national de l'énergie
444, Septième Avenue S.-O.
Calgary (Alberta) T2P 0X8
Courrier électronique : publications@neb-one.gc.ca
Fax : 403-292-5576
Téléphone : 403-299-3562
1-800-899-1265

Des exemplaires sont également disponibles à la bibliothèque de l'Office
(rez-de-chaussée)

Imprimé au Canada

©Her Majesty the Queen in Right of Canada 2011 as represented by the National Energy Board

Cat No. NE22-1/2011-5E
ISBN 978-1-100-19657-2

This report is published separately in both official languages. This publication is available upon request in multiple formats.

Copies are available on request from:
The Publications Office
National Energy Board
444 Seventh Avenue S.W.
Calgary, Alberta, T2P 0X8
E-Mail: publications@neb-one.gc.ca
Fax: 403-292-5576
Phone: 403-299-3562
1-800-899-1265

For pick-up at the NEB office:
Library
Ground Floor

Printed in Canada

Table des matières

Liste des figures ii
Liste des tableaux ii
Liste des annexes ii
Glossaire et liste des sigles et abréviations iii
Exposé et comparutions vi

1. Introduction 1
1.1 Aperçu 1
1.2 Contexte 1
1.3 Processus d'audience 3
1.4 Participants 3
1.5 Lettres de commentaires 4

2. Consultation 6

3. Service garanti : Facteurs liés au marché 9
3.1 Nécessité de réagir aux signaux du marché 9
3.2 Capacité de livrer concurrence 12
3.3 Développement de marché 13
3.4 Rentrées nettes et prix 15

4. Service garanti : Obligations du transporteur commun 18
4.1 Transporteur commun - Généralités 18
4.2 Appel de soumissions 20
4.3 Capacité pour les commandes mensuelles 22
4.3.1 Mesures d'atténuation du problème de répartition 26

5. Frais de service garanti 33
5.1 Caractère approprié des frais de service garanti 33
5.2 Traitement proposé à l'égard des frais de service garanti 35
5.3 Conditions potentielles relativement à l'utilisation des frais de service garanti 39

6. Modalités du service garanti 45
6.1 Droit en cas d'agrandissement et droit de majoration 45
6.2 Commandes au quai par anticipation 46
6.3 Destination prioritaire 48

7. Dispositif 51

Liste des figures

1-1 Carte du réseau pipelinier de Trans Mountain.....2

Liste des tableaux

3-1 Prime pour le quai Westridge 11
4-1 Attribution actuelle et proposée sur le réseau pipelinier de Trans Mountain 22

Liste des annexes

I. Liste des questions révisée.....52

Glossaire et liste des sigles et abréviations

appel de soumissions	processus utilisé par Trans Mountain pour offrir la capacité existante sur son réseau et recevoir des offres d'engagement ferme à l'égard d'une partie de cette capacité
Astra	Astra Energy Canada Inc.
b, b/j	barils, barils par jour
barge	navire pouvant transporter plus de 430 m^3/j (2 700 b/j) de pétrole brut
BP	BP Canada Energy Trading Company
BSOC	bassin sédimentaire de l'Ouest canadien
C.-B.	Colombie-Britannique
Cenovus	Cenovus Energy Inc.
Chevron	Chevron Canada Limited et Chevron Canada Resources
commande au quai par anticipation	commande au quai Westridge qui peut être passée deux jours à l'avance
compte de dépôt spécial	compte où sont déposés les frais de service garanti qui excèdent les dépenses en immobilisations
ConocoPhillips	ConocoPhillips Canada Resources Corp.
CST	convention de service de transport
décision relative aux procédures de répartition de la capacité	série de lettres de décision publiées par l'Office entre mars 2006 et août 2007 au sujet des procédures de répartition de la capacité du réseau
demande	demande déposée par Trans Mountain en date du 29 novembre 2010 en vue du service garanti au quai Westridge et de la modification de certaines dispositions des règlements tarifaires de Trans Mountain
destination prioritaire	Raffinerie, terminal de commercialisation ou autre installation ainsi désigné par l'Office national de l'énergie, qui est raccordé aux installations de Trans Mountain ou à celles de sa filiale, Trans Mountain

	Pipeline (Puget Sound) LLC, et est en mesure de recevoir du pétrole de ces dernières
destinations terrestres	toutes les destinations du réseau autres que le quai Westridge
droit de majoration	option qui permet de doubler le volume prévu à un contrat de service garanti avant qu'un volume supplémentaire soit offert à tout autre expéditeur ou tiers dans le cadre d'un appel de soumissions visant un agrandissement
droit du service garanti	droit que doivent payer chacun des expéditeurs du service garanti et qui correspond à la somme des droits du service non souscrit plus les frais de service garanti
droit en cas d'agrandissement	droit qui accorde la priorité aux expéditeurs du service garanti sur les volumes qu'ils ont souscrits en vertu de la CST dans l'éventualité d'un agrandissement du réseau
EC	entente de confidentialité
expéditeur du service garanti	expéditeur qui a conclu une convention de service de transport garanti d'une durée de 10 ans sur le réseau, notamment Astra, Cenovus, Nexen, PetroChina et U.S. Oil
expéditeur du service non souscrit	Expéditeur terrestre ou expéditeur du service non souscrit au quai
expéditeur du service non souscrit au quai	expéditeur qui n'a pas conclu de CST au quai Westridge
frais de service garanti	montant (en $/b) que doivent payer les expéditeurs du service garanti en sus du droit du service non souscrit
groupe d'expéditeurs	BP, ConocoPhillips, Shell, Suncor et Tesoro
Impériale	Compagnie Pétrolière Impériale Ltée
Loi ou Loi sur l'ONÉ	*Loi sur l'Office national de l'énergie*
m^3, m^3/j	mètre cube, mètres cubes par jour
MÉA	ministère de l'Énergie de l'Alberta
Nexen	Nexen Marketing

Office ou ONÉ	Office national de l'énergie
PetroChina	PetroChina International (America), Inc.
Pétrolier Aframax	Navire ayant une capacité de cargaison de pétrole brut au quai Westridge pouvant atteindre environ 87 400 m^3 (550 000 b)
PFUDC	provision pour fonds utilisés durant la construction
PGI	Purvin and Gertz Inc.
prime	prime pour le quai Westridge
quai ou quai Westridge	installations maritimes de chargement de pétrole brut de Trans Mountain à son terminal maritime Westridge à Burnaby, en Colombie-Britannique
règlement négocié sur les droits	règlement relatif aux droits définitifs exigibles sur le réseau en 2011 approuvé en vertu de l'ordonnance TO-02-2011 de l'Office datée du 29 avril 2011
réseau	réseau pipelinier de Trans Mountain
RH-4-2008	Motifs de décision datant d'octobre 2008 relativement à la demande de Trans Mountain en vue de l'approbation du tarif n° 74
service garanti	capacité du réseau de Trans Mountain souscrite au quai Westridge
Shell	Shell Trading Canada/Shell Canada Limitée
Suncor	Suncor Energy Marketing Inc.
tarif	tarif du transport pétrolier qui énonce les règles et règlements régissant le transport de pétrole par l'entremise du réseau
Tesoro	Tesoro Canada Supply and Distribution Ltd.
TMX-1	première étape du projet d'agrandissement de doublement d'ancrage TMX
Trans Mountain	Trans Mountain Pipeline ULC au nom de Trans Mountain Pipeline, L.P.
U.S. Oil	U.S. Oil & Refining Co.

Exposé et comparutions

RELATIVEMENT À la *Loi sur l'Office national de l'énergie* et à ses règlements d'application;

RELATIVEMENT À une demande datée du 29 novembre 2010 que Trans Mountain Pipeline ULC, à titre de commandité de Trans Mountain Pipeline L.P., a déposée auprès de l'Office national de l'énergie sous le numéro OF-Fac-Tolls-Group1-T260-2010-04 01, en vue de l'approbation, aux termes de la partie IV de la *Loi*, du service garanti sur le réseau pipelinier de Trans Mountain pour livraison au terminal maritime Westridge;

CONFORMÉMENT À l'ordonnance d'audience RH-2-2011 de l'Office national de l'énergie datée du 24 mars 2011;

ENTENDUE à Calgary, en Alberta, les 22, 23, 24, 25 et 26 août 2011;

DEVANT :

G. A. Habib	Membre présidant l'audience
R. George	Membre
L. Mercier	Membre

Comparutions	**Participants**	**Témoins**
Demandeur		
M. Buchinski L. Keough	Trans Mountain Pipeline ULC	S. Stoness N. Rinne R. Hinger S. J. Kelly
Sociétés		
D.G. Davies D. P. Langen	Astra Energy Canada Inc.	K. Tychonick
A. L. McLarty, c.r. M.L. Voinorosky	BP Canada Energy Trading Company	K. Friesen C. Le Tavec M. G. Matwichuk
D. G. Davies D. P. Langen	Cenovus Energy Inc.	P. Reimer
K. B. Bergner	Chevron Canada Limited Chevron Canada Resources	P. Gray G. McCutcheon S. Gaske
R. A. Neufeld, c.r.	ConocoPhillips Canada Resources Group	M. G. Matwichuk

C. Brett P. J. Landry	Compagnie Pétrolière Impériale Ltée	
D. G. Davies D. P. Langen K. Heywood	Nexen Marketing	D. Zumwalt
D. G. Davies D. P. Langen	PetroChina International (America), Inc.	S. Dove
R. A. Neufeld, c.r.	Shell Trading Canada/Shell Canada Limitée	M. G. Matwichuk
R. A. Neufeld, c.r.	Suncor Energy Marketing Inc.	G. Brownie M. G. Matwichuk
D. E. Crowther	Tesoro Canada Supply and Distribution Ltd.	M. G. Matwichuk
D. G. Davies D. P. Langen	U.S. Oil & Refining Co.	C. Proudfoot

Gouvernements

C. King M. Huk G. Dixon	ministère de l'Énergie de l'Alberta
K. Lozynsky C. Hales	Office national de l'énergie

Chapitre 1

Introduction

1.1 Aperçu

Le 29 novembre 2010, Trans Mountain a déposé auprès de l'Office une demande en vue de l'approbation, aux termes de la partie IV de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (*Loi* ou Loi sur l'ONÉ), du service garanti sur le réseau pipelinier de Trans Mountain (réseau) pour livraison au terminal maritime Westridge (quai ou quai Westridge). Dans le cadre de la mise en œuvre du service garanti, une tranche de 4 300 mètres cubes par jour (m^3/j)[1], ou 27 000 barils par jour (b/j), de la capacité terrestre actuelle serait réaffectée à la capacité au quai Westridge. La capacité terrestre passerait ainsi à 35 000 m^3/j (221 000 b/j), tandis que la capacité au quai Westridge s'élèverait à 12 600 m^3/j (79 000 b/j). De la capacité totale du quai Westridge, une tranche de 8 600 m^3/j (54 000 b/j) pourrait faire l'objet d'engagements fermes à la suite d'un appel de soumissions, et la tranche restante de 4 000 m^3/j (25 000 b/j) constituerait la capacité non souscrite.

Trans Mountain a également sollicité l'approbation de modifications tarifaires pour instaurer le service garanti, ainsi que l'autorisation d'utiliser les frais de service garanti en tant que contribution du client et de publier les rapports pertinents sur la collecte et l'investissement des frais de service garanti.

1.2 Contexte

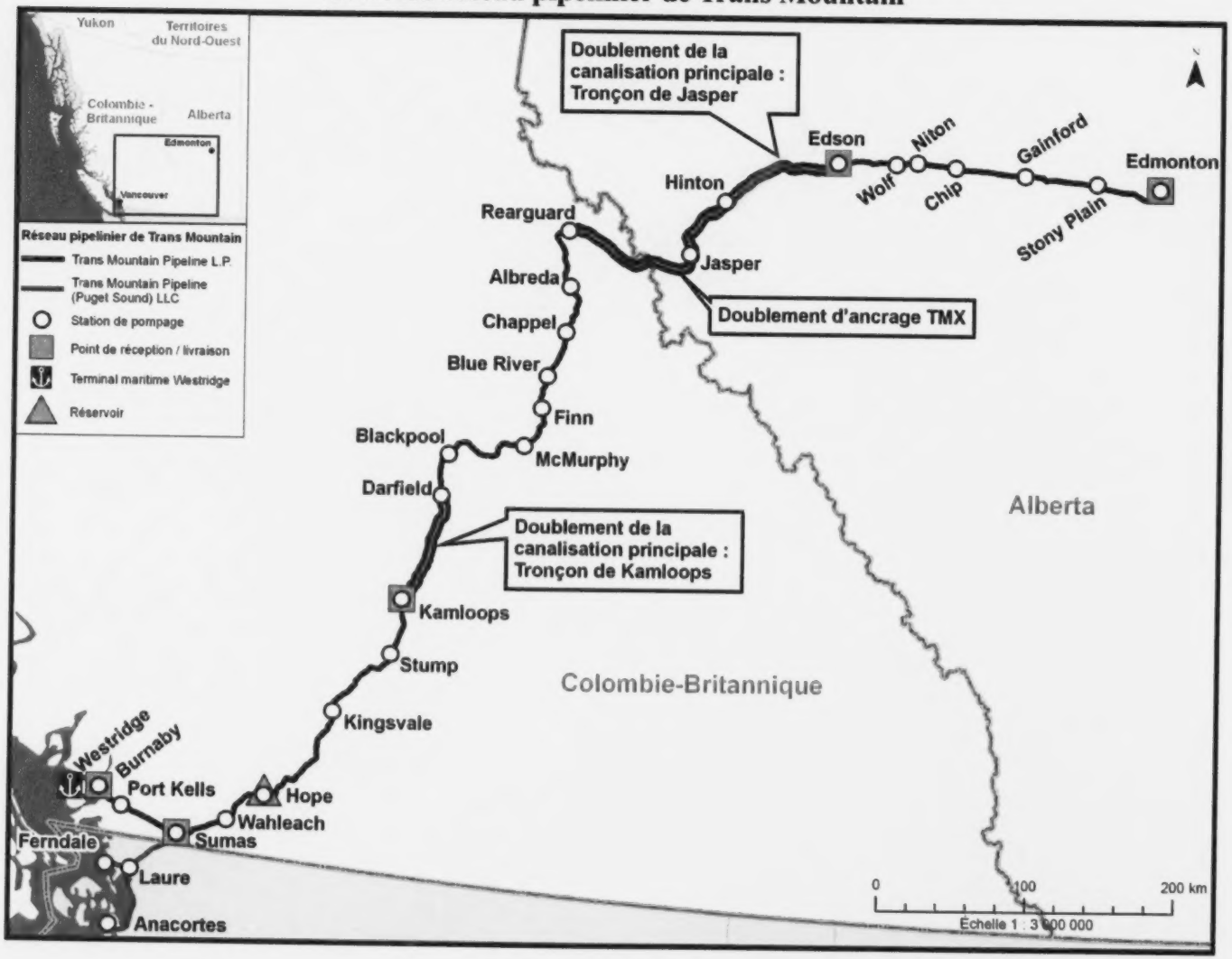
Le réseau achemine une gamme de produits pétroliers bruts et raffinés à partir d'Edmonton, en Alberta, et de divers endroits dans le nord de la Colombie-Britannique vers des points de livraison situés en Colombie-Britannique. Ces points de livraison comptent le quai Westridge, pour l'exportation outre-mer, et une société affiliée située aux États-Unis, pour l'exportation depuis Sumas, en Colombie-Britannique, vers quatre raffineries de l'État de Washington. Le réseau est le seul qui transporte des produits pétroliers bruts et raffinés vers la côte ouest du Canada. La figure 1-1 présente une vue générale du réseau.

En raison des caractéristiques uniques des livraisons maritimes, les commandes au quai Westridge ne peuvent être réparties de la même manière que les commandes à destination terrestre. Les livraisons au quai Westridge doivent être établies selon la taille des navires, être coordonnées avec les horaires de transport maritime et se faire selon le principe du tout ou rien.

Depuis 2003, la capacité du réseau est répartie entre les expéditeurs sur la terre ferme et les expéditeurs au quai. Aucune des deux catégories d'expéditeurs n'a disposé jusqu'ici d'une capacité garantie ou d'une capacité faisant l'objet de contrats. En 2003, Trans Mountain a modifié son tarif dans le but d'instaurer des procédures de répartition de la capacité qui sont fonction du lieu de livraison. Depuis, la répartition de la capacité du réseau entre les différents points de livraison a changé plusieurs fois.

1 Toutes les quantités exprimées en mètres cubes par jour ont été arrondies à la centaine la plus près.

Figure 1-1
Carte du réseau pipelinier de Trans Mountain



En 2005, la capacité du réseau, qui se chiffrait alors à 36 000 m^3/j (225 000 b/j), faisait régulièrement l'objet d'une répartition. En 2006, Trans Mountain a demandé une autorisation pour un agrandissement des stations de pompage en vue d'accroître de 5 600 m^3/j (35 000 b/j) la capacité de son réseau. Achevé en 2008, le doublement TMX-1 a permis d'ajouter 6 400 m^3/j (40 000 b/j) à la capacité totale du réseau, pour la porter à 48 000 m^3/j (300 000 b/j).

De la capacité actuelle du réseau, une tranche de 39 400 m^3/j (248 000 b/j) est affectée aux livraisons à des raffineries ou terminaux en Colombie-Britannique et dans l'État de Washington et une tranche de 8 3000 m^3/j (52 000 b/j) est affectée au quai Westridge.

Trans Mountain a plaidé que les livraisons au quai Westridge augmentent de manière constante depuis 2004. À l'heure actuelle, les commandes visant la capacité au quai sont affectées mensuellement au moyen d'un processus de soumission de prime (prime) approuvé par l'Office, lequel constitue une caractéristique unique du réseau.

1.3 Processus d'audience

Le 29 novembre 2010, Trans Mountain a déposé auprès de l'Office une demande concernant l'approbation du service garanti au quai Westridge, ainsi que toute autorisation connexe. Plusieurs parties ont exprimé leur opposition à la demande dans une lettre de commentaires.

Après avoir pris connaissance des commentaires, l'Office a rendu, le 24 mars 2011, l'ordonnance d'audience RH-2-2011 afin de convoquer une audience publique. Une liste des questions provisoire y était jointe.

Le 27 avril 2011, l'Office a publié une liste des questions révisée afin de tenir compte des préoccupations exprimées par certaines parties. Une lettre explicative concernant la liste des questions provisoire a été communiquée le 6 mai 2011. La liste des questions révisée se trouve à l'annexe I.

La partie orale de l'audience a eu lieu à Calgary, en Alberta, du 22 au 26 août 2011.

1.4 Participants

Intervenants

Dix-huit parties sont intervenues dans le cadre de l'instance. Des éléments de preuve ont été déposés par les parties suivantes.

- **Expéditeurs du service garanti** - Astra Energy Canada Inc. (Astra), Cenovus Energy Inc. (Cenovus), Nexen Marketing (Nexen), PetroChina International (America) Inc. (PetroChina) et U.S. Oil & Refining Co. (U.S. Oil) ont appuyé la demande. Chaque société a adopté sa propre preuve. Dans les présents Motifs de décision, ces sociétés peuvent être désignées individuellement, ou collectivement sous la dénomination « **expéditeurs du service garanti** ».
- **Groupe d'expéditeurs** - BP Canada Energy Trading Company (BP), ConocoPhillips Canada Resources Corp. (ConocoPhillips), Shell Trading Canada/Shell Canada Limitée

(Shell), Suncor Energy Marketing Inc. (Suncor) et Tesoro Canada Supply & Distribution Ltd. (Tesoro) se sont opposées à la demande. Ces sociétés peuvent être désignées individuellement, ou collectivement sous la dénomination « **groupe d'expéditeurs** ». BP et Suncor ont chacune adopté leur propre preuve. Une preuve a également été déposée au nom des cinq sociétés par Monsieur M. Greg Matwichuk du cabinet comptable Stephen Johnson Chartered Accountants. Cette preuve a été adoptée par BP et Suncor.

- **Chevron** - Chevron Canada Limited (Chevron Canada) et Chevron Canada Resources (Chevron Resources) se sont opposées à la demande. Chaque société a adopté sa propre preuve. Dans les présents Motifs de décision, Chevron Canada et Chevron Resources sont appelées « **Chevron** ». Une preuve d'expert a été déposée et adoptée par M. Stephen Gaske au nom de Chevron Canada.
- Parmi les **intervenants** ayant prononcé une plaidoirie finale, mais n'ayant pas déposé de preuve se trouvent :
  - la Compagnie Pétrolière Impériale Ltée (Impériale), qui s'est opposée à la demande;
  - le ministère de l'Énergie de l'Alberta (MÉA), qui a appuyé la demande.

1.5 Lettres de commentaires

L'Office a reçu au total 139 lettres de commentaires des parties suivantes :

- ministère du procureur général de la Colombie-Britannique;
- Georgia Strait Alliance;
- Islands Trust;
- MEG Energy Corp.;
- Gulf Islands Alliance;
- Osum Oil Sands Corp.;
- Rainforest Conservation Foundation;
- West Coast Environmental Law Association, Western Canada Wilderness Committee, Living Oceans Society, ForestEthics et Dogwood Initiative;
- Bandes Cowichan
- divers particuliers.

Les lettres de commentaires transmises par les particuliers demandaient entre autres la tenue d'une audience orale à Vancouver, en Colombie-Britannique, ainsi que le report de la date fixée pour le dépôt de commentaires. Dans une lettre datée du 18 juillet 2011, l'Office a rejeté les deux demandes parce qu'il n'était pas convaincu que l'audience orale devait avoir lieu ailleurs qu'à l'endroit prévu ni que la date limite pour le dépôt des commentaires devait être reportée.

Le 19 août 2011, l'Office a fait parvenir sa réponse à la demande des Bandes Cowichan relativement au report de l'audience orale au motif que les consultations au sujet de la demande étaient insuffisantes. Dans sa réponse, l'Office a précisé qu'il n'était pas convaincu de la

nécessité de reporter l'audience orale, mais que ses avocats et d'autres parties auraient la possibilité à l'audience d'interroger Trans Mountain sur les consultations menées et ainsi, de l'aider à déterminer si les parties ont été suffisamment consultées. L'Office a également fourni aux Bandes Cowichan de plus amples renseignements sur le processus à suivre pour lui faire des observations, le cas échéant.

Le chapitre 2 traite en détail des préoccupations exprimées dans les lettres de commentaires transmises à l'Office.

Chapitre 2

Consultation

Les sociétés réglementées sont tenues de concevoir et de mettre en œuvre un programme de consultation du public qui tient compte du cadre, de la nature et de l'envergure du projet visé par la demande. Le chapitre 3 du Guide de dépôt de l'ONÉ présente des lignes directrices au sujet des activités de consultation que le demandeur doit entreprendre.

Observations de Trans Mountain

Trans Mountain a fait remarquer que la demande déposée aux termes de la partie IV de la *Loi* est de nature commerciale. Aussi Trans Mountain a-t-elle conçu et mis en œuvre un programme de consultation qui porte sur la notification des tierces parties commerciales et la discussion avec celles-ci. Trans Mountain a dit ne pas avoir consulté d'autres parties que les tierces parties commerciales compte tenu de la nature de la demande et des lignes directrices offertes dans le Guide de dépôt. La rubrique « Appel de soumissions » du chapitre 4, section 4.2, traite en détail du programme de consultation mené par Trans Mountain auprès des tierces parties commerciales.

En ce qui concerne les effets potentiels de la demande sur les membres du public ou d'autres tierces parties, Trans Mountain a confirmé qu'aucune proposition de nouvelles installations, de modifications d'installations existantes ou d'ajout de capacité ne résulterait de l'offre de service garanti. Selon Trans Mountain, la demande n'a pas soulevé les questions qui sont habituellement liées aux demandes visant des installations. Trans Mountain s'attend d'ailleurs à ce qu'une fois le service garanti en place, le trafic maritime avoisine les niveaux atteints en 2009 et 2010, soit une moyenne de 12 000 à 12 700 m^3/j (75 000 b/j à 80 000 b/j).

Trans Mountain a expliqué que les volumes expédiés depuis le quai Westridge et le nombre de pétroliers requis pour transporter ces volumes dépendent de plusieurs facteurs, dont la demande sur le marché et les quantités particulières dont les clients ont besoin. Outre les restrictions imposées par la nécessité d'expédier les produits par lots, il existe une restriction physique liée à l'espace de stockage disponible au quai. Trans Mountain a déclaré que selon les restrictions physiques actuelles, il est possible d'expédier de 23 900 à 31 800 m^3/j (150 000 b/j à 200 000 b/j) à partir du quai. En mars 2009, les expéditions depuis le quai Westridge avaient atteint un sommet de 22 700 m^3/j (143 000 b/j).

Trans Mountain a confirmé que les installations existantes et la capacité globale actuelle du réseau avaient été approuvées antérieurement par l'Office. Trans Mountain a par ailleurs affirmé que si des installations supplémentaires ou mises à niveau se révélaient nécessaires pour accroître la capacité du réseau, ce qui risquerait d'entraîner une intensification du trafic des pétroliers, il lui faudrait obtenir les approbations nécessaires des organismes de réglementation compétents.

Pour conclure, Trans Mountain a souligné que la réglementation du trafic des pétroliers relève d'organismes de réglementation autres que l'Office.

Observations présentées par lettre de commentaires

Certaines des lettres de commentaires transmises à l'Office reprochaient à Trans Mountain de ne pas avoir mené un programme de consultation approprié.

Plus particulièrement, les auteurs de commentaires ont affirmé que l'approbation de la demande aurait notamment pour effet :

a) de garantir à Trans Mountain la capacité d'expédier des volumes minimaux d'en moyenne 12 600 m^3/j (79 000 b/j) depuis le quai Westridge;

b) d'accroître le nombre ou la taille des pétroliers devant passer par l'inlet Burrard et le détroit de Georgia, et ce, sans une participation appropriée du public ni la tenue d'une évaluation environnementale;

c) de jeter les bases d'une intensification future des activités des pétroliers et des barges depuis le quai Westridge.

Plusieurs auteurs de commentaires ont soutenu que Trans Mountain n'avait pas consulté suffisamment les groupes autochtones, les localités côtières et les autres parties prenantes relativement au potentiel d'accroissement du trafic des pétroliers et aux risques et perturbations environnementaux en découlant.

Ils ont en outre fait valoir que la demande devrait être examinée d'une manière intégrée au-delà du quai Westridge et dans le contexte des demandes et expansions futures que l'approbation de la demande pourrait favoriser.

Certains auteurs de commentaires ont également déclaré que l'approbation des contrats de service garanti pourrait restreindre la capacité des organismes de réglementation gouvernementaux de veiller à ce que les risques sociaux et environnementaux associés au futur trafic des pétroliers soient maintenus à des niveaux acceptables.

Opinion de l'Office

L'Office prend note des préoccupations exprimées dans les lettres de commentaires au sujet des consultations et de la participation du public compte tenu de la demande.

L'Office souligne toutefois que dans sa demande aux termes de la partie IV de la *Loi*, Trans Mountain sollicite l'approbation du service garanti au quai Westridge, ainsi que toute autorisation connexe visant les droits et le tarif. La demande en l'espèce ne vise pas l'approbation de nouvelles installations ni l'ajout de capacité sur le réseau : elle vise la modification du service pour une tranche de la capacité existante.

La capacité physique actuelle du réseau, soit environ 47 700 m^3/j (300 000 b/j), a été approuvée antérieurement par l'Office. Par conséquent, l'Office estime que l'approbation de la demande n'entraînera pas d'accroissement du trafic maritime au-delà des niveaux possibles à l'heure actuelle en vertu des autorisations existantes.

L'Office souligne par ailleurs que la décision relative à la demande en l'espèce n'a aucune incidence sur l'évaluation environnementale ou sur la détermination de l'intérêt public qu'il lui incomberait de faire s'il était saisi d'une demande en vue d'accroître la capacité du réseau. Tout projet d'agrandissement exigerait le dépôt devant l'Office d'une demande visant des installations qui comprendrait, entre autres, une évaluation environnementale rigoureuse, et le demandeur serait tenu de concevoir et de mener un programme de consultation approprié auprès des tierces parties susceptibles d'être touchées.

En ce qui concerne l'accroissement potentiel du trafic des pétroliers, l'Office précise que la réglementation des pétroliers relève d'autres organismes de réglementation et que la décision en l'espèce ne devrait pas empêcher ces organismes de réglementation de s'acquitter de leurs obligations statutaires et de jouer leur rôle de surveillance réglementaire.

D'après ce qui précède, l'Office est convaincu que Trans Mountain a conçu et mis en œuvre un programme de consultation adéquat, compte tenu de la nature de la demande.

Chapitre 3

Service garanti : Facteurs liés au marché

Le réseau relie les sources d'approvisionnement en pétrole brut de l'Ouest canadien aux marchés nord-américains et internationaux. Un certain nombre de facteurs liés au marché ont fait l'objet de discussions dans le cadre de l'instance, notamment : la nécessité de réagir aux signaux du marché, les préoccupations de Trans Mountain quant à sa capacité de livrer concurrence et le potentiel du service garanti pour favoriser le développement du marché et améliorer les rentrées nettes et les prix.

3.1 Nécessité de réagir aux signaux du marché

Observations de Trans Mountain

Trans Mountain a déclaré que la demande donne suite aux demandes des expéditeurs et qu'elle vise à s'adapter à la demande ainsi qu'à concilier les intérêts des expéditeurs au quai Westridge et ceux des expéditeurs sur la terre ferme. L'augmentation récente de la production tirée des sables bitumineux de l'Alberta et la demande croissante de brut canadien sur les marchés de la côte ouest et du littoral du Pacifique ont suscité une demande de capacité garantie sur le réseau au quai Westridge.

Trans Mountain a affirmé que la demande ne vise pas à résoudre les problèmes liés au processus de répartition ni les préoccupations exprimées relativement aux commandes de transport sur le réseau.

Trans Mountain a expliqué que par le passé, une expansion du réseau avait été tentée sans succès. En 2006, Trans Mountain a fait un appel de soumissions dans le but d'accroître la capacité du réseau pour la faire passer de 47 700 m^3/j à 63 600 m^3/j (300 000 b/j à 400 000 b/j). Or, les soumissions reçues pour le service garanti ne visaient que 35 800 m^3/j (225 000 b/j) de la capacité totale proposée du réseau. De l'avis de Trans Mountain, qui cherchait à obtenir des soumissions pour une capacité de 54 100 m^3/j (340 000 b/j), le niveau d'engagement des expéditeurs était insuffisant pour justifier l'expansion. Depuis 2009, Trans Mountain discute d'une expansion possible avec ses expéditeurs, afin d'évaluer leur appui.

Selon Trans Mountain, depuis 2009, un certain nombre d'expéditeurs disent que la commercialisation du brut canadien sur les marchés étrangers est difficile en raison de l'incertitude que suscite l'acquisition de capacité au moyen d'un processus de soumissions, combinée à l'incertitude des prix qui découle de l'acquisition de capacité au quai Westridge. Des expéditeurs ont fait savoir à Trans Mountain qu'ils seraient intéressés à obtenir une capacité garantie afin de lever cette incertitude et de favoriser le développement de marché. Les résultats obtenus à la suite d'une demande d'expression d'intérêt non exécutoire en avril 2010 et les discussions subséquentes avec des expéditeurs actuels et éventuels ont incité Trans Mountain à procéder à un appel de soumissions exécutoire.

Trans Mountain a expliqué que les expéditeurs sur la terre ferme n'ayant pas demandé à obtenir un service garanti, ce service ne leur a pas été offert dans le cadre de l'appel de soumissions. Trans Mountain a souligné qu'étant donné le montant de la prime, et d'autres facteurs, les expéditeurs au quai Westridge semblent valoriser davantage la capacité que les expéditeurs sur la terre ferme. Par conséquent, la demande propose d'affecter davantage de capacité aux expéditeurs au quai Westridge, sans faire subir de changements radicaux aux expéditeurs sur la terre ferme.

Trans Mountain a fait valoir qu'elle s'était efforcée de trouver des solutions novatrices pour pallier l'incertitude chronique croissante qui entoure l'obtention de capacité au quai Westridge et le coût à payer, par l'entremise de la prime, pour obtenir cette capacité. La société a affirmé que la situation actuelle, c'est-à-dire l'absence d'engagement à l'égard des commandes mensuelles, contribue à l'incertitude liée aux expéditions à partir du quai Westridge. Trans Mountain a ajouté qu'il est inutile de faire une distinction, aux fins de l'affectation et de la répartition de la capacité, entre les destinations terrestres et le quai, puisque la capacité au quai est affectée en fonction de la plus haute prime soumise et que la capacité pour les destinations terrestres est affectée en fonction de commandes. Les demandes des expéditeurs pour obtenir un service garanti, la répartition chronique, l'augmentation des primes et la sursouscription de la capacité dans le cadre de l'appel de soumissions pour le service garanti témoignent de la forte demande de capacité au quai Westridge. Malgré cela, aucune capacité supplémentaire n'a été attribuée aux expéditeurs au quai Westridge, même si ceux-ci semblent valoriser davantage la capacité que les expéditeurs sur la terre ferme.

Trans Mountain a également traité de l'augmentation de la prime. À l'heure actuelle, la prime est remboursée aux expéditeurs sous forme de réduction des besoins en produits. Le tableau 3-1 fait état du montant de la prime et de son effet sur les droits moyens annuels depuis son entrée en vigueur en 2006. Selon les calculs de Trans Mountain, la prime pour 2011 se chiffrerait à quelque 200 millions de dollars pour des besoins en produits globaux de l'ordre de 270 millions de dollars. Trans Mountain a soutenu que le remboursement de la prime par l'entremise d'une réduction des besoins en produits est approprié lorsque le montant est faible, mais étant donné qu'il est passablement plus élevé que prévu, il s'apparente à une subvention, ce qui est inapproprié. Trans Mountain a précisé que le souhait des expéditeurs sur la terre ferme de conserver les avantages de la prime pourrait avoir une incidence négative sur les négociations concernant les droits. Selon Trans Mountain, un moyen de régler s problèmes consisterait à utiliser les fonds de la prime à des fins particulières; par exemple, .. mise à niveau du réseau ou la remise de la prime au propriétaire du réseau d'une manière qui favorise un agrandissement.

La société a ajouté que lorsqu'elle a conçu le service garanti, le contexte commercial était différent des conditions qui prévalaient au moment de l'audience orale. À l'époque, le réseau faisait l'objet d'une forte demande au quai Westridge et la capacité vers des destinations terrestres était sous-utilisée. Le contexte des prix était également différent de celui des écarts importants qui existe depuis la fin de 2010, le prix du brut canadien étant fortement réduit comparativement à celui des bruts mondiaux. La société Purvin and Gertz Inc. (PGI) s'attend à ce que la situation se redresse d'ici quelques années, lorsqu'une plus grande capacité pipelinière sera disponible.

Tableau 3-1
Prime pour le quai Westridge
(Sauf indication contraire, les montants sont exprimés en milliers de dollars canadiens)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Besoins en produits (y compris les rajustements)	130 768	157 251	194 856	237 464	220 803	270 496
Remboursements compris	130 768	157 251	186 671	214 275	198 138	228 793
Primes perçues	4 808	53 294	18 473	12 509	57 341	87 808 (T1)
Total des primes remboursées	0	4 808	8 185	41 428	34 956	41 702
Droit moyen, à l'exclusion des remboursements ($/m^3)	10,19	11,18	13,32	15,96	14,80	16,15
Droit moyen, y compris les remboursements ($/m^3)	10,19	10,85	12,76	13,38	12,58	13,66

Trans Mountain, a fait savoir qu'en présentant sa demande, elle a invoqué certaines décisions antérieures dans lesquelles l'Office a interprété son mandat de telle manière à permettre aux sociétés pipelinières de s'adapter à l'évolution des conditions du marché. Trans Mountain a plus particulièrement signalé que l'Office, par le passé, a fait preuve de souplesse dans la démarche adoptée pour examiner les questions liées à la répartition de la capacité sur le réseau.

Observations des expéditeurs du service garanti

Les expéditeurs du service garanti ont plaidé que l'agrandissement constitue le seul moyen viable de résoudre les questions liées à la capacité du réseau. Les expéditeurs du service garanti ont admis avoir demandé à Trans Mountain de leur donner la certitude de service dont ils ont besoin pour développer les marchés de la côte ouest.

Observations du groupe d'expéditeurs

Du point de vue de BP, la demande semble être une réaction opportuniste à un contexte commercial à court terme et son approbation ne contribuera pas vraiment à l'atteinte d'objectifs ou d'avantages à long terme.

Observations de Chevron

Chevron a renchéri qu'à l'heure actuelle, aucune société n'obtient ce qu'elle veut sur le réseau. À son avis, il faudrait dans l'idéal que Trans Mountain engage avec les expéditeurs des discussions au sujet d'un agrandissement, car l'approbation de la demande ne pourrait pallier le manque de capacité auquel font présentement face les expéditeurs sur la terre ferme, au même titre que les expéditeurs au quai Westridge.

Selon M. Gaske, la proposition exposée dans la demande répondrait encore moins aux demandes des expéditeurs que le système actuel, parce qu'elle ne tient pas compte des compressions imposées récemment aux expéditeurs sur la terre ferme et que l'appel de soumissions a donné lieu à une sursouscription de la capacité. La proposition ne contribuerait en fait qu'à exacerber les problèmes actuels.

3.2 Capacité de livrer concurrence

Observations de Trans Mountain

Trans Mountain a laissé entendre que le contexte concurrentiel avait changé avec l'arrivée du transport par contrat sur d'autres pipelines desservant le bassin sédimentaire de l'Ouest canadien (BSOC) et le récent accroissement général de la capacité pipelinière vers les marchés des États-Unis. Trans Mountain a soutenu que compte tenu de la capacité pipelinière excédentaire et des options de transport s'offrant aux expéditeurs, il est raisonnable de conclure que tous les pipelines se livrent concurrence à l'égard des volumes à transporter. Trans Mountain a précisé que ses concurrents sont les pipelines desservant le BSOC qui offrent des services de transport commun et des services de transport par contrat. Elle a soutenu qu'en conséquence, elle doit faire face à des situations où sa capacité de réagir aux forces de marché concurrentes et de répondre aux besoins de ses expéditeurs est critique.

Trans Mountain a donné plus d'explications sur le risque provenant de pipelines bénéficiant d'engagements de service garanti. Plus particulièrement, si elle n'arrive pas à percevoir les sommes correspondant à ses besoins en produits, il en résultera des hausses de droits. La possibilité qu'elle n'arrive pas à percevoir les sommes correspondant à ses besoins en produits s'accroîtrait avec toute nouvelle capacité de transport pipelinier importante dans l'Ouest canadien.

Trans Mountain pense que le service garanti l'aiderait à atténuer les effets potentiels découlant d'une offre de service garanti sur d'autres pipelines. Trans Mountain estime qu'il serait injuste de lui refuser la possibilité et la capacité d'offrir un service garanti. Pour Trans Mountain, l'un des avantages du service garanti serait la capacité de rétention des volumes actuels sur le réseau, ce qui réduirait le risque lié à l'instabilité et pourrait faire diminuer les droits.

Observations des expéditeurs du service garanti

Les expéditeurs du service garanti s'entendent pour dire que Trans Mountain fait face à un risque lié aux volumes. Nexen et Cenovus ont toutes deux précisé qu'à titre d'expéditeurs, elles disposent de plusieurs options pour vendre leur pétrole brut. Nexen a confirmé qu'à l'heure actuelle, elle expédie son brut sur des pipelines concurrents et qu'à son avis, Trans Mountain doit en outre faire concurrence aux projets annoncés.

Astra a ajouté qu'il est très probable que les expéditeurs ayant conclu des contrats de transport sur d'autres pipelines respectent leur contrat pour éviter d'avoir à payer des coûts irrécupérables, découlant d'accords de prise ferme. Aussi Astra estime-t-elle que si un pipeline tel que Keystone XL est construit conformément à l'approbation, le plus grand nombre possible de barils du Canada sera acheminé vers la côte américaine du golfe du Mexique au détriment de la

côte ouest canadienne. PetroChina a confirmé les propos d'Astra en signalant que son analyse de l'offre de service garanti lui avait permis de déterminer que le prolongement supplémentaire du pipeline jusqu'à la côte américaine du golfe du Mexique constitue un risque pour elle aussi.

Observations du groupe d'expéditeurs

Suncor a mis en doute l'importance du risque lié aux volumes puisque, selon les prévisions fournies à l'audience, toute la capacité du réseau serait probablement utilisée en tout temps au cours des dix prochaines années. Suncor a précisé que, tel qu'il est indiqué dans le règlement négocié visant les droits, ce sont les expéditeurs et non pas le réseau qui s'exposent au risque lié aux volumes.

Bien que Suncor soit d'accord pour dire que des contrats garantis visant une partie de la capacité pourraient aider Trans Mountain à atténuer le risque auquel elle s'expose, elle n'est pas d'accord avec la démarche adoptée par Trans Mountain pour pallier le risque lié aux volumes et a laissé entendre qu'il existait de meilleurs moyens. Suncor a cité le règlement avec droits concurrentiels visant la canalisation principale d'Enbridge comme un exemple d'efforts concertés de la part des expéditeurs et d'une société pipelinière pour résoudre des questions liées à la compétitivité d'un réseau pipelinier de transport commun.

Observations de Chevron

À l'instar de Suncor, Chevron estime que ce sont les expéditeurs qui s'exposent au risque lié aux volumes. La société a mis en doute l'importance de ce risque au cours des dix prochaines années, puisque Trans Mountain dispose d'un monopole, qu'elle possède un avantage en ce qui concerne l'emplacement et qu'elle sert un marché distinct. Chevron a ajouté que les expéditeurs sur la terre ferme dépendent grandement de Trans Mountain et que le risque lié aux volumes auquel le demandeur s'expose est faible.

M. Gaske a poursuivi que dans le contexte de la demande en l'espèce, les préoccupations de Trans Mountain au sujet de sa capacité de faire concurrence à d'autres pipelines faute d'offrir un service garanti ne sont pas fondées parce que la capacité du réseau est présentement sursouscrite et qu'il lui est impossible d'attirer de nouveaux clients avant d'avoir pris de l'expansion. M. Gaske a conclu qu'il ne voyait pas comment Trans Mountain pourrait devenir plus compétitive si elle réduit la qualité de son service et restreint l'accès offert aux expéditeurs actuels.

3.3 Développement de marché

Observations de Trans Mountain

Trans Mountain a affirmé que le développement continu des marchés étrangers constitue un avantage important du service garanti pour l'industrie pétrolière canadienne. Elle a fait valoir que la certitude que conférerait le service garanti au quai Westridge assurerait aux expéditeurs de ce service des débouchés à long terme pour le pétrole brut canadien sur des marchés étrangers nouveaux ou existants. La production de brut du Canada serait exposée à des marchés diversifiés, ce qui en accroîtrait l'acceptation et la consommation sur ces marchés. Les autres producteurs

canadiens auraient ainsi davantage d'occasions de vendre à l'étranger et de diversifier leurs marchés.

Selon Trans Mountain, le développement de marché est l'un des objectifs dont l'Office devrait tenir compte dans sa décision au sujet de la demande. La société estime que d'ici à ce qu'un agrandissement obtienne l'appui commercial des expéditeurs, le service garanti constitue une étape raisonnable vers le développement continu de marchés étrangers, nouveaux ou existants, pour le brut canadien. Trans Mountain a conclu en disant qu'à un moment où les marchés traditionnels posent certains défis, le développement de nouveaux marchés profite à tous les producteurs.

Observations des expéditeurs du service garanti

Quatre des cinq expéditeurs du service garanti ont dit considérer la demande comme étant la première étape d'un développement de marchés à long terme. Ces expéditeurs ont soutenu que la demande fournit une occasion de développer des marchés de manière plus efficace. Le cinquième expéditeur du service garanti, U.S. Oil, a précisé que s'il s'engage envers le service garanti, c'est avant tout pour assurer l'approvisionnement de sa raffinerie de Tacoma, dans l'État de Washington.

Astra a expliqué le processus suivi pour vendre le brut du Canada sur les marchés étrangers et l'a comparé à la certitude que confère le service garanti. En bref, sans service garanti, lorsque le brut canadien est vendu au comptant sur un marché étranger, il suscite généralement moins d'intérêt en raison de l'incertitude qu'il entraîne pour l'acheteur relativement à l'approvisionnement et au coût. PetroChina a reconnu qu'elle achèterait bien des barils de brut du Canada, mais que la variabilité de la prime a une incidence négative sur le prix.

Les expéditeurs du service garanti ont également convenu que les raffineurs doivent avoir la possibilité d'évaluer le pétrole brut qu'ils s'apprêtent à acheter avant de s'engager à l'égard de volumes plus importants. Nexen a ajouté que l'accès garanti au quai Westridge pourrait montrer aux producteurs le bien-fondé d'un accès à la côte ouest.

Observations du groupe d'expéditeurs

BP a laissé entendre qu'aucune preuve ni soutien n'établit clairement que le service garanti au quai Westridge faciliterait l'accès aux marchés étrangers, ce qu'affirme Trans Mountain. BP a en outre fait remarquer qu'il n'est pas approprié de développer de nouveaux marchés si Trans Mountain n'arrive pas à servir ses clients actuels.

Observations de Chevron

Chevron a signalé qu'elle participe activement au développement de marchés étrangers à partir du quai Westridge. Elle a précisé que l'approbation de la demande en l'espèce lui ferait perdre accès à des marchés en aval aux États-Unis et en Asie et que les expéditeurs du service garanti auraient la possibilité d'exercer une influence inadmissible sur les marchés de l'Ouest canadien. Chevron a enfin affirmé que si des producteurs n'ont plus accès au quai Westridge, ils risquent de faire du développement de marché ailleurs.

Observations du ministère de l'Énergie de l'Alberta

Le MÉA a prié l'Office d'examiner la demande dans une optique à long terme avant de rendre sa décision et plaidé qu'avec l'accroissement de la production canadienne, les producteurs devront négocier leur accès à de nouveaux marchés. Le MÉA est d'avis que l'approbation de la demande en l'espèce par l'Office signalerait au marché de l'Asie-Pacifique que les producteurs canadiens ne sont pas seulement intéressés à développer ce marché à long terme, mais qu'ils sont aussi en mesure de le faire.

3.4 Rentrées nettes et prix

Observations de Trans Mountain

Trans Mountain a déclaré que le service garanti entraînerait des rentrées nettes supérieures pour les producteurs de brut du Canada. Trans Mountain a relevé trois raisons générales à l'origine des rabais actuels dont fait l'objet le brut canadien sur les marchés étrangers qui sont accessibles depuis le quai Westridge :

1. l'incertitude de l'approvisionnement;
2. les frais administratifs liés à l'acquisition d'un nouveau brut;
3. les coûts découlant du traitement et de la mise à l'essai d'un nouveau brut.

Trans Mountain a précisé que le service garanti se veut une réponse aux préoccupations relatives à l'incertitude de l'approvisionnement. Trans Mountain a fait valoir qu'essentiellement, la certitude en matière de capacité que confère le service garanti au quai Westridge permettrait de retirer les volumes de brut canadien du marché d'écoulement, ce qui entraînerait une hausse des prix en Alberta dont tous les producteurs canadiens profiteraient.

Observations des expéditeurs du service garanti

Les expéditeurs du service garanti ont soutenu que la certitude procurée par le service garanti aurait une incidence critique sur les prix pour tous les producteurs et, par conséquent, sur les rentrées nettes. Ils ont expliqué que selon le système actuel, il n'y a aucune certitude d'un mois à l'autre que les volumes seront retirés du marché d'écoulement.

Observations du groupe d'expéditeurs

BP n'est pas d'accord avec Trans Mountain en ce qui concerne les avantages liés aux prix qui découleraient prétendument du service garanti. La société a affirmé qu'il n'existe guère d'analyses pour appuyer l'affirmation de Trans Mountain à l'effet que les rentrées nettes des producteurs seraient supérieures. Suncor est d'accord avec la conclusion de BP. Selon les deux parties, parce que la demande ne concerne pas l'accroissement de la capacité pipelinière, il est difficile de conclure que l'offre d'un service garanti aurait un effet appréciable sur les prix.

Observations de Chevron

Chevron, qui n'est pas d'accord avec Trans Mountain au sujet de la hausse des prix qui découlerait du service garanti, a fait l'observation que le service garanti ne contribuerait qu'à remplacer le nom d'un expéditeur par celui d'un autre expéditeur et qu'aucun effet sur les prix à Edmonton ne s'ensuivrait. De l'avis de Chevron, tout avantage lié aux prix profiterait à l'expéditeur du service garanti, car il en découlerait un arbitrage entre les prix à Edmonton et les prix à l'étranger, et non pas au producteur, sauf si celui-ci est également l'expéditeur.

Opinion de l'Office

Signaux du marché

L'Office reconnaît qu'il y a des signes clairs de demande de capacité au quai Westridge : les demandes des expéditeurs pour obtenir un service garanti, la répartition chronique, l'augmentation des primes et la sursouscription de la capacité dans le cadre de l'appel de soumissions pour le service garanti. L'Office constate que les récentes réductions de prix exercent une pression sur la demande de capacité terrestre, ce qui entraîne des niveaux élevés de répartition pour les expéditeurs sur la terre ferme.

L'Office est conscient que les producteurs veulent vendre sur des marchés où les prix sont plus élevés et que les raffineurs veulent acheter du brut canadien à prix fortement réduit. C'est, selon l'Office, ce qui a contribué à l'augmentation récente de la demande pour les destinations terrestres et à la volonté continue d'accroître les livraisons au quai Westridge, comme en témoignent les niveaux élevés des primes. Un accès certain au service de transport permet d'assurer à la fois le marché pour les producteurs et les expéditeurs et l'approvisionnement pour les acheteurs.

Plusieurs parties ont reconnu que l'agrandissement est une solution potentielle aux défis que pose actuellement la répartition. L'Office souligne que puisque la demande ne vise pas un agrandissement, il ne prendra pas position quant à la pertinence d'un agrandissement du réseau. L'Office note qu'en 2006, Trans Mountain a essayé d'obtenir des engagements de la part des expéditeurs dans le but d'agrandir le réseau, mais que de l'avis de Trans Mountain, les engagements obtenus étaient insuffisants pour donner suite au projet. L'Office constate que depuis 2009, Trans Mountain poursuit ses discussions avec les expéditeurs au sujet d'un agrandissement.

Compte tenu de la capacité actuelle du réseau et de la demande de service garanti, l'Office trouve que Trans Mountain fait preuve d'innovation dans sa demande en vue de répondre aux demandes du marché. L'Office est conscient qu'au moment du dépôt de la demande, les niveaux de répartition expérimentés par les expéditeurs sur la terre ferme n'étaient pas les mêmes que ceux qui existent depuis novembre 2010. L'Office

considère cependant que malgré l'accroissement des commandes à destination terrestre, la demande est un moyen raisonnable de répondre aux demandes du marché.

Capacité de livrer concurrence

L'évolution récente du marché, plus particulièrement l'attribution de contrats de transport sur d'autres oléoducs et la plus grande volonté de diversifier les marchés du brut canadien, a modifié le contexte d'exploitation de Trans Mountain. L'Office est d'accord pour dire que Trans Mountain doit faire concurrence aux pipelines existants et aux pipelines annoncés au service du BSOC, notamment aux pipelines de transport commun offrant une capacité faisant l'objet de contrats.

L'Office estime qu'à court et à moyen terme, le risque lié aux volumes couru par Trans Mountain est faible, surtout en raison de la demande accrue qui est en partie attribuable à la réduction de prix du brut canadien. À long terme toutefois, le réseau s'expose au risque lié aux volumes en raison des agrandissements de pipelines et de la liberté de choix des expéditeurs. Plusieurs expéditeurs ont reconnu vendre leur produit sur les marchés qui leur permettent de toucher les rentrées nettes les plus élevées. L'Office convient que le service garanti contribuerait à conserver les volumes et à réduire à long terme le risque lié aux volumes que court Trans Mountain.

Développement de marché

L'Office reconnaît l'importance du développement de marché pour les producteurs de brut du Canada. L'incertitude liée à l'acquisition de capacité pipelinière au quai Westridge pourrait faire obstacle au développement de nouveaux marchés à l'étranger. Selon l'Office, une plus grande certitude en matière de capacité et de coût au quai Westridge accroîtrait les possibilités des producteurs canadiens d'établir des relations à long terme avec des acheteurs sur de nouveaux marchés et accroîtrait l'acceptation et la consommation du pétrole brut du Canada sur des marchés non traditionnels.

Rentrées nettes et prix

Bien que la demande ne vise pas l'ajout de capacité, Trans Mountain a fait valoir que la certitude que procure le service garanti au quai Westridge, en plus d'y améliorer l'attribution de la capacité, permettrait de retirer le pétrole brut du Canada du marché d'écoulement. L'Office estime que le retrait du pétrole brut du marché d'écoulement est directement favorable à l'accroissement des prix. L'Office comprend que tout expéditeur du service garanti est susceptible de toucher un prix de valorisation plus élevé grâce au service garanti, mais il n'est pas convaincu qu'il y aura une incidence réelle sur les prix ou les rentrées nettes de tous les producteurs canadiens.

Chapitre 4

Service garanti : Obligations du transporteur commun

Le paragraphe 71(1) de la Loi sur l'ONÉ met en application le principe de common law selon lequel tout oléoduc du ressort de l'Office est un transporteur commun :

> Sous réserve des règlements de l'Office ou des conditions ou exceptions prévues par celui-ci, la compagnie exploitant un pipeline destiné au transport du pétrole reçoit, transporte et livre tout le pétrole qui lui est offert pour transport par pipeline sans délai, avec le soin et la diligence voulus et conformément à ses pouvoirs.

4.1 Transporteur commun - Généralités

Observations de Trans Mountain

Trans Mountain a admis ne pas avoir recensé de pipelines dont les circonstances sont similaires en ce qu'elles nécessitent une capacité garantie. Le demandeur a toutefois rappelé que l'Office avait constaté l'évolution du marché du transport pétrolier et reconnu que cette évolution se poursuivrait de manière à ce que le marché s'adapte aux arrangements commerciaux qui répondent le mieux aux besoins des participants. Selon Trans Mountain, la souplesse de la démarche adoptée par l'Office pour réglementer les pipelines de son ressort témoigne de la volonté continue de l'Office de tenir compte des circonstances auxquelles sont soumis les pipelines nouveaux ou existants.

Trans Mountain a déclaré que selon elle, la définition de transport commun englobe les contrats. Elle a souligné qu'elle n'avait pas demandé d'exception aux dispositions du paragraphe 71(1) de la Loi sur l'ONÉ, car elle n'en a pas besoin en l'espèce.

Trans Mountain a plaidé qu'elle avait fait un vaste appel de soumissions permettant à toutes les parties intéressées de prendre une décision éclairée sur la question d'y participer ou non. Elle a en outre signalé qu'elle réserverait une certaine capacité ponctuelle sur l'ensemble de son réseau et que la capacité non souscrite compte pour environ le tiers de la capacité totale au quai Westridge, au bas mot. Trans Mountain estime avoir respecté ses obligations de transporteur commun et, à son avis, le service demandé devrait être mis en œuvre.

Trans Mountain a précisé que le fait d'avoir utilisé le réseau par le passé ne confère pas aux expéditeurs actuels un statut prioritaire ou une capacité leur étant exclusivement réservée.

Observations des expéditeurs du service garanti

Les expéditeurs du service garanti ont plaidé que le paragraphe 71(1) confère à l'Office le vaste pouvoir d'adapter les obligations d'un transporteur pipelinier à des circonstances particulières.

Ils ont ajouté que le paragraphe ne laisse aucunement entendre que le demandeur doit proposer un agrandissement pour être en mesure d'offrir un service garanti vers de nouveaux marchés.

Observations du groupe d'expéditeurs

BP a fait valoir qu'à moins d'une exception, que Trans Mountain n'a pas demandée, le paragraphe 71 de la Loi sur l'ONÉ impose des obligations aux transporteurs communs utilisant des oléoducs du ressort de l'Office. Ces obligations, selon BP, comprennent la tenue d'un processus de commandes mensuel permettant à tous les expéditeurs d'avoir accès à la capacité du réseau. De l'avis de BP, l'approbation de la demande ferait que Trans Mountain serait moins en mesure de respecter son obligation d'accepter tout pétrole qui lui est offert par soumission.

En effet, aucune capacité utile et utilisée ne devrait être retirée du service de transport commun au motif que d'autres expéditeurs pourraient payer davantage pour cette capacité. BP estime qu'il est injuste que la capacité soit retirée du service offert aux expéditeurs du service non souscrit si la modification du service entraîne un gain pour certains expéditeurs et une perte pour d'autres.

BP est persuadée que les prix touchés par les expéditeurs du service de transport commun pour les volumes expédiés du quai Westridge diminueront si la demande de service garanti est approuvée, car une telle approbation aurait une incidence négative sur le coût de revient d'un grand nombre d'expéditeurs. BP a affirmé qu'elle n'est pas contre une certaine capacité contractuelle lorsque les circonstances s'y prêtent, c'est-à-dire, comme par le passé, dans le cadre d'un agrandissement ou d'un ajout de capacité.

Suncor, Shell et ConocoPhillips ont soutenu que Trans Mountain semble s'être délibérément esquivée des obligations imposées par l'article 71 de la Loi sur l'ONÉ ou du moins, que la société n'interprète pas ses obligations de la même manière qu'elles. Suncor, Shell et ConocoPhillips ont également plaidé que dans des décisions antérieures de l'Office, les contrats de transport servaient à défendre les coûts en capital liés à une augmentation de la capacité. De plus, dans chacun de ces cas, l'Office était convaincu qu'il était possible de répondre aux besoins des expéditeurs du service de transport commun.

Tesoro a renchéri que bien que le paragraphe 71(1) de la *Loi* confère à l'Office le pouvoir d'accorder des exceptions, Trans Mountain n'en a pas demandé. Elle a soutenu qu'à l'heure actuelle, Trans Mountain n'est pas en mesure d'expédier tout le pétrole qui lui est offert par soumission et que, par conséquent, la société ne devrait pas être autorisée à apporter des changements tels que ceux visés par la demande, car elle se trouvera dans une situation pire à l'avenir.

M. Matwichuk a précisé que dans les cas où il existe un manque de capacité de transport commun et qu'aucune capacité supplémentaire n'a été désignée, la conversion de la capacité de transport commun en capacité de transport par contrat est sans précédent.

Observations de Chevron

M. Gaske est d'avis que les sociétés pipelinières ont l'obligation d'accepter tout le pétrole leur étant offert par soumission et, par conséquent, qu'elles devraient agrandir leurs installations si les

volumes de pétrole faisant l'objet de soumissions sont supérieurs à la capacité existante d'un oléoduc. Selon lui, l'Office devrait également s'assurer qu'elles respectent cette obligation.

Observations d'Impériale

Impériale a plaidé que l'approche adoptée par Trans Mountain contrevient aux principes de base du transport commun. Selon elle, une telle approche ne convient pas lorsqu'aucun nouvel investissement n'est fait et que le marché a utilisé le réseau par le passé.

Elle croit que rien ne laisse supposer que la demande de capacité au quai Westridge diminuera au cours des dix prochaines années et, par conséquent, que convertir une certaine capacité de transport commun en transport par contrat n'est pas une réaction convenable à la demande excédentaire. Elle estime, plus particulièrement, qu'il est inapproprié de convertir une certaine capacité existante de transport commun au transport par contrat si la demande de transport commun dépasse la capacité. Une telle conversion porterait préjudice aux expéditeurs du service non souscrit, car elle restreindrait à la fois leur accès à la capacité vers des destinations terrestres et au quai Westridge. L'accès libre revêt par ailleurs une importance particulière lorsque de nombreux expéditeurs ont fondé leurs investissements et leurs activités d'exploitation sur le fait que le réseau offre un service de transport commun et que sa capacité ne fait pas l'objet de contrats.

4.2 Appel de soumissions

Observations de Trans Mountain

Trans Mountain a soutenu qu'elle a offert des conventions de service de transport (CST) garanti à l'égard d'une capacité pipelinière jusqu'au quai Westridge par l'entremise d'un processus d'appel de soumissions, afin de répondre aux besoins des expéditeurs et des producteurs, de même qu'à la demande croissante. Trans Mountain a affirmé qu'elle avait offert de discuter avec ses expéditeurs de la réattribution au quai Westridge de 4 300 m^3/j (27 000 b/j) de capacité terrestre dans le cadre de son offre de service garanti, mais que certains expéditeurs ont choisi de ne pas participer aux consultations relativement à la demande.

Entre février et avril 2010, Trans Mountain a rencontré, en particulier ou en groupe, des expéditeurs actuels et éventuels afin de discuter de sa proposition de service garanti.

Le 8 février 2010, Trans Mountain a fait parvenir une demande d'expression d'intérêt non exécutoire à tous les expéditeurs avec lesquels elle avait communiqué directement ou indirectement lors des rencontres. Elle a reçu huit réponses, pour un total de plus de 15 900 m^3/j (100 000 b/j). Trans Mountain a jugé, à la lumière de la réponse obtenue et des discussions subséquentes, que l'intérêt était suffisant pour tenir un appel de soumissions exécutoire.

En avril 2010, Trans Mountain a invité les expéditeurs actuels et éventuels à signer une entente de confidentialité (EC) afin de lancer les discussions sur la teneur du service garanti. Trans Mountain a expliqué qu'elle avait présenté aux parties des ébauches de documents liés à l'appel de soumissions dans le but de recueillir leurs commentaires. Au total, 11 EC ont été signées avant la tenue de l'appel de soumissions. Des rencontres ont eu lieu en août 2010 et les

documents d'appel de soumissions ont été modifiés de manière à tenir compte de certaines des questions soulevées.

L'appel de soumissions a débuté le 1er septembre 2010. Trans Mountain en a avisé par courriel tous les expéditeurs actuels et éventuels et a fait paraître un avis dans plusieurs publications à grand tirage. L'avis public exposait brièvement les conditions commerciales de l'appel de soumissions et en précisait la date de clôture, soit le 30 septembre 2010.

Trans Mountain a reporté la date de clôture au 7 octobre 2010 afin de tenir compte du fait que des changements avaient été apportés aux documents initiaux de l'appel de soumissions. Toutes les parties sollicitant le service garanti devaient signer une CST exécutoire.

Trans Mountain a reçu au total neuf CST de la part de sept parties. Cinq soumissions visant une durée de 10 ans ont été acceptées. Le 8 octobre 2010, tous les expéditeurs ayant présenté des documents ont été avisés du résultat de leur soumission à l'égard du service garanti.

Trans Mountain a soutenu qu'il s'agissait d'un processus d'appel de soumissions exhaustif, transparent et équitable, tel qu'il est décrit dans la demande, afin d'offrir aux expéditeurs potentiels des possibilités égales de participer. Trans Mountain estime que les expéditeurs potentiels ont obtenu tous les renseignements nécessaires au sujet de l'offre de service garanti et des conséquences de ne pas participer au processus. Trans Mountain a fait valoir que compte tenu des circonstances, l'appel de soumissions se conformait en tous points à ses obligations en tant que transporteur commun.

Observations des expéditeurs du service garanti

Les expéditeurs du service garanti ont affirmé que Trans Mountain avait tenu un processus d'appel de soumissions équitable et transparent. Toutes les parties ont eu une possibilité égale d'obtenir un service garanti et les avantages en découlant.

Observations du groupe d'expéditeurs

Aucun des membres du groupe d'expéditeurs n'a contesté l'aspect procédural du processus d'appel de soumissions. Plusieurs membres du groupe ont toutefois prétendu que le service garanti offert dans le cadre de l'appel de soumissions n'était pas approprié.

Suncor, Shell et ConocoPhillips ont souligné que la *Loi* ne définit pas le terme « appel de soumissions » et n'en fait pas mention. Dans la pratique, les sociétés ont recours à l'appel de soumissions, surtout à l'étape de l'élaboration du projet, dans le but de s'assurer des appuis suffisants pour témoigner du besoin.

Suncor, Shell et ConocoPhillips ont soutenu que le produit vendu n'était pas approprié et que la participation au processus était lourde de conséquences pour les actuels expéditeurs du transport commun. En effet, ces expéditeurs auraient pu se trouver forcés d'appuyer des modifications tarifaires et des modalités auxquelles ils s'opposent catégoriquement, ou encore, se trouver dans l'impossibilité de s'exprimer à ce sujet.

BP a déclaré qu'elle ne prenait pas position quant au caractère approprié de l'appel de soumissions. La société a toutefois contesté la teneur de l'offre et a affirmé que la capacité commune est utile et utilisée et qu'elle ne devrait pas être vendue au plus offrant. À son avis, la demande correspond à la mise aux enchères d'une capacité limitée.

Tesoro a elle aussi contesté la teneur du service offert dans le cadre de l'appel de soumissions. Elle a précisé qu'il est inapproprié d'offrir une partie de la capacité non souscrite au quai Westridge sous forme de capacité souscrite. Tesoro a soutenu qu'à l'heure actuelle, Trans Mountain n'est pas en mesure d'expédier la totalité des volumes de pétrole lui étant offerts par soumission au quai Westridge et que l'approbation de la demande empirerait la situation.

Observations de Chevron

Chevron n'a pas mis en doute l'aspect procédural du processus d'appel de soumissions. Elle a cependant affirmé que le service garanti offert dans le cadre de l'appel de soumissions est inapproprié, en partie en raison du groupage de services.

4.3 Capacité pour les commandes mensuelles

Par le passé, l'Office s'est entre autres penché sur la capacité disponible pour les commandes mensuelles ou les livraisons au comptant, dans le cadre de son examen des obligations de transporteur commun d'un oléoduc voulant offrir une capacité contractuelle. Dans sa demande, Trans Mountain propose d'attribuer au quai Westridge une partie de la capacité attribuée aux destinations terrestres afin d'être en mesure de continuer à respecter ses obligations de transporteur commun.

À l'heure actuelle, la capacité du réseau s'élève théoriquement[2] à 47 700 m^3/j (300 000 b/j). Dans sa demande, Trans Mountain propose de réaffecter au quai Westridge une tranche de 4 300 m^3/j (27 000 b/j) de la capacité terrestre actuelle. La capacité non souscrite du réseau continuerait de faire l'objet de commandes mensuelles, comme c'est le cas présentement. Le tableau 4-1 illustre la capacité actuelle et la réattribution proposée par Trans Mountain dans sa demande.

Tableau 4-1
Attribution actuelle et proposée sur le réseau pipelinier de Trans Mountain

	Destinations terrestres	Capacité non souscrite au quai	Capacité souscrite au quai
Attribution actuelle (en m^3/j)	39 400 (248 000 b/j)	8 300 (52 000 b/j)	s.o.
Attribution proposée (en m^3/j)	35 100 (221 000 b/j)	4 000 (25 000 b/j)	8 600 (54 000 b/j)

Après la réattribution, la capacité souscrite compterait pour 18 % de la capacité totale du réseau et la capacité non souscrite, pour 82 %. Pour les expéditeurs de capacité non souscrite au quai, un

2 Toute référence à la capacité du réseau est une approximation, car la capacité réelle du réseau dépend du pourcentage de brut lourd expédié, du programme d'entretien et des livraisons reportées.

volume de 4 000 m^3/j (25 000 b/j) équivaut aux cargaisons du pétrolier Aframax et de deux barges. Les expéditeurs sur la terre ferme se verraient attribuer 74 % de la capacité totale du réseau.

Observations de Trans Mountain

Trans Mountain a tenu à préciser qu'elle ne demande pas à l'Office d'examiner la réattribution séparément des autres éléments de la demande. Un processus collaboratif est en place en ce qui concerne les questions de réattribution, mais, reconnaît-elle, un consensus est difficile à atteindre.

De l'avis de Trans Mountain, en plus de respecter les exigences liées au service garanti et celles prévues par la Loi sur l'ONÉ, la réattribution proposée est raisonnable et permet de concilier ses propres intérêts et ceux des expéditeurs.

Lorsqu'elle a conçu son offre de service garanti, Trans Mountain s'est efforcée de concilier les intérêts concurrentiels de tous les expéditeurs tout en tenant compte de l'évolution du marché. À cette fin, elle a essayé d'équilibrer les pourcentages de répartition des destinations sur la terre ferme et au quai Westridge. Trans Mountain a expliqué qu'elle avait fait des essais de réattribution selon des conditions antérieures, actuelles et projetées.

Dans les conditions antérieures, la réattribution proposée aurait eu pour effet d'accroître légèrement la répartition pour les expéditeurs sur la terre ferme et de la faire baisser sensiblement pour les expéditeurs au quai Westridge. Depuis la dernière répartition approuvée par l'Office en 2008, jusqu'à novembre 2010, les commandes par anticipation au quai Westridge étaient supérieures à la capacité attribuée, tandis que les commandes à destination terrestre étaient généralement inférieures à la capacité attribuée aux destinations terrestres. Selon Trans Mountain, il s'ensuit qu'une trop grande capacité semble avoir été attribuée aux expéditeurs sur la terre ferme.

Dans le but de mettre à l'essai la réattribution selon des conditions projetées, Trans Mountain a demandé à PGI de lui fournir, compte tenu de certaines hypothèses de base, des projections relatives au débit du réseau pour un horizon se terminant en 2020. Pour faire des projections de répartition sur le réseau, Trans Mountain a appliqué la réattribution proposée de la capacité au scénario des débits élevés. Trans Mountain a ainsi déterminé que, sur une base annuelle, la capacité attribuée aux expéditeurs sur la terre ferme et aux expéditeurs du service non souscrit au quai ne devrait pas faire l'objet d'une répartition avant respectivement 2017 et 2019. Trans Mountain a dit s'attendre à ce que les contrats de service garanti permettent de réduire la demande de capacité non souscrite au quai Westridge.

Trans Mountain a également mis à l'essai la réattribution proposée selon les conditions de commande et de livraison en cours de novembre 2010 à août 2011, période où la demande générale de capacité sur le réseau a augmenté. Trans Mountain a déterminé que la réattribution proposée serait plus équitable que l'attribution actuelle pour les expéditeurs sur la terre ferme et les expéditeurs au quai Westridge, comme en témoignent les pourcentages de répartition plus équilibrés. PGI est d'avis que la situation actuelle en ce qui concerne les prix, qui a donné lieu à l'augmentation de la demande, se redressera probablement d'ici quelques années.

Trans Mountain a reconnu que peu importe la méthode d'attribution de la capacité, une fois la canalisation remplie, il y aura toujours des parties qui n'obtiendront pas ce qu'elles ont commandé ou ce pour quoi elles ont soumissionné. Trans Mountain a convenu qu'il est difficile de comparer les données relatives à la répartition dans les cas où la capacité des expéditeurs au quai Westridge et des expéditeurs sur la terre ferme est fortement limitée. La comparaison est toutefois possible lorsque la capacité à destination terrestre ne fait pas l'objet d'une répartition.

PGI a mis en doute la validité des projections du groupe d'expéditeurs en matière de livraisons, telles qu'elles ont été présentées par M. Matwichuk, parce que selon le cabinet, ces projections ne sont fondées ni sur une analyse fondamentale ni sur un exercice de validation. PGI a avancé que la documentation s'apparente davantage à un sondage du groupe d'expéditeurs pour une période se terminant en 2020.

Observations des expéditeurs du service garanti

Les expéditeurs du service garanti ont plaidé que les expéditeurs sur la terre ferme disposent de la majorité de la capacité du réseau, ce qui est généralement suffisant pour répondre à leurs besoins, alors que les expéditeurs au quai Westridge assument la plupart des coûts. Un tel contexte n'incite pas les expéditeurs sur la terre ferme à appuyer un agrandissement, mais plutôt à maintenir les primes aussi élevées que possible afin de maintenir leurs droits le plus bas possible. Les expéditeurs du service garanti ont ajouté qu'en pareilles circonstances, il est difficile d'obtenir des appuis en vue d'un agrandissement.

Observations du groupe d'expéditeurs

De l'avis de BP, le transporteur commun n'a pas l'obligation de concevoir la meilleure méthode d'attribution possible, mais plutôt de veiller à ce qu'une capacité suffisante soit réservée afin de satisfaire à la demande de capacité non souscrite. BP a soutenu que la demande ne prévoit pas une capacité disponible suffisante pour les expéditeurs du service non souscrit. Selon elle, la réattribution proposée témoigne d'une nouvelle répartition des coûts pour les expéditeurs sur la terre ferme, afin de générer davantage de produits pour Trans Mountain, ce qui est injuste si le motif est simplement que la capacité limitée du réseau rend la chose possible.

BP a ajouté que réattribuer la capacité qui serait autrement mise à la disposition des expéditeurs sur la terre ferme entraînerait un niveau de répartition supérieur pour ces derniers jusqu'en 2020. BP a reconnu que les expéditeurs sur la terre ferme actuels n'ont pas de droits acquis sur la capacité du réseau, mais elle a ajouté qu'en dernier ressort, ce sont eux qui devront porter le fardeau de la réattribution de capacité.

BP a affirmé que d'ordinaire, lorsqu'une société pipelinière dépose devant l'Office une demande en vue d'une réattribution, elle a d'abord négocié avec ses expéditeurs en tenant compte de tous les principes pertinents. BP est d'avis que ce genre de consultation n'a pas eu lieu relativement à la demande. BP a ajouté que Trans Mountain et ses expéditeurs sont probablement les mieux placés pour comprendre les contraintes opérationnelles et logistiques d'une réattribution de la capacité, ainsi que les autres effets qui y sont associés.

Suncor a soutenu pour sa part qu'une réduction de la capacité disponible pour les expéditeurs sur la terre ferme nuirait probablement à sa capacité de respecter ses obligations commerciales et

contractuelles. La société s'inquiète également que son accès au quai Westridge ne soit restreint du fait de la réduction de la capacité de transport commun au quai et du plus grand contrôle donné aux expéditeurs du service garanti sur le type de produit et les créneaux de chargement.

M. Matwichuk a fourni des prévisions cumulatives sur les volumes livrés au réseau par le groupe d'expéditeurs à destination terrestre de l'État de Washington. Il a conclu que la capacité à destination terrestre de l'État de Washington ferait l'objet d'une répartition d'ici 2020, même si la réattribution demandée était approuvée. Il a également précisé que la réduction de la capacité disponible nuirait aux transporteurs communs qui dépendent de la capacité à destination terrestre.

Observations de Chevron

Chevron s'est dite persuadée que le tarif actuel est plus juste et équitable que le tarif proposé. La société a affirmé que la période antérieure sur laquelle Trans Mountain s'est fondée pour déterminer que la demande à destination terrestre diminuerait est trop courte et que l'Office devrait examiner des données remontant jusqu'à 2004. Chevron a allégué que la récente utilisation accrue du réseau montre que la forte demande de capacité à destination terrestre ne se dément pas et qu'il n'est pas judicieux de vouloir justifier des déplacements de capacité hors de la catégorie des destinations terrestres pour une longue période en invoquant uniquement des habitudes d'utilisation à court terme.

Chevron a prétendu que la réattribution aurait pour effet de restreindre l'accès au quai Westridge, ce qui pourrait éloigner des producteurs et des expéditeurs du quai et les amener à renoncer à des occasions de développement du marché du littoral du Pacifique.

M. Gaske s'est dit en faveur du maintien du système actuel. Selon lui, la demande n'est pas équitable pour un grand nombre d'expéditeurs sur la terre ferme, car elle entraînerait de plus grandes compressions pour eux. La demande favorise clairement les expéditeurs du service garanti au détriment des expéditeurs sur la terre ferme et des expéditeurs de capacité non souscrite au quai.

Selon M. Gaske, l'expansion du marché à l'étranger ne peut se faire qu'aux dépens des expéditeurs qui n'ont pas été en mesure d'obtenir une capacité garantie à long terme. Par ailleurs, la réattribution proposée ne tient pas compte des engagements pris par les clients de longue date ni de la mesure dans laquelle ils dépendent de la répartition actuelle de la capacité entre les expéditeurs sur la terre ferme et les expéditeurs au quai Westridge. Les clients sur la terre ferme ont investi considérablement pour obtenir une charge d'alimentation de Trans Mountain et la réglementation sur l'exercice d'une position dominante sur le marché est conçue pour les protéger.

De l'avis de M. Gaske, les raffineries terrestres captives doivent pouvoir compter sur un approvisionnement au moins aussi certain que les raffineries de l'étranger, qui elles disposent probablement de nombreuses options. Il estime qu'il n'est pas efficient que Trans Mountain refuse un service à un grand groupe de clients ayant prouvé au cours d'une période prolongée qu'ils sont prêts à payer pour obtenir un service, car ils risquent de voir leurs installations tourner au ralenti ou demeurer inutilisées.

4.3.1 Mesures d'atténuation du problème de répartition

Observations de Trans Mountain

Trans Mountain a prétendu que grâce au tarif proposé, les expéditeurs disposeront de plusieurs moyens pour atténuer le problème de répartition, le cas échéant, notamment :

- 90 % de la capacité garantie ne faisant pas l'objet de commandes serait attribuée aux expéditeurs sur la terre ferme;
- 100 % de la capacité non souscrite au quai Westridge et ne faisant pas l'objet de commandes serait attribuée aux expéditeurs sur la terre ferme;
- une certaine capacité à destination terrestre ne faisant pas l'objet de commandes serait attribuée aux expéditeurs de la capacité non souscrite au quai, sous réserve de la commande de volumes d'appoint par un expéditeur du service garanti et de la livraison à un point différent par un expéditeur du service garanti;
- la possibilité pour un expéditeur du service garanti de nommer un tiers pour expédier son volume mensuel au prix convenu entre les expéditeurs;
- la possibilité pour les expéditeurs au quai Westridge d'acheminer leurs livraisons à un point autre que le quai Westridge (point de livraison de rechange) au prix convenu entre les expéditeurs, majoré de frais de 0,25 $ le baril payables à Trans Mountain.

Selon Trans Mountain, les frais de 0,25 $ le baril liés au point de livraison de rechange ont été établis parce qu'ils sont suffisamment importants pour encourager les expéditeurs à utiliser le service garanti au quai Westridge, sans être trop élevés pour décourager l'optimisation. Les frais seraient remboursés à tous les expéditeurs sous forme d'une réduction des droits l'année suivante.

Trans Mountain a soutenu que récemment des soumissions aux tarifs du marché ont été faites pour de la capacité au quai Westridge et que des volumes ont été redirigés vers des destinations terrestres, ce qui prouve que les expéditeurs réagissent d'une manière raisonnable sur le plan économique pour atténuer le problème de répartition. À l'heure actuelle, un tel réacheminement n'est permis qu'en cas de force majeure. Les mesures proposées pour atténuer le problème de répartition sont simplement une manière plus permanente et transparente de reconnaître de telles transactions et elles reflètent le potentiel réel de réattribution dynamique entre les destinations terrestres et le quai Westridge pour réagir à l'évolution des conditions du marché.
Trans Mountain a expliqué que grâce au système proposé, les expéditeurs seraient plus en mesure d'acquérir une capacité en fonction de la valeur qu'elle a pour eux.

Trans Mountain a ajouté qu'elle ne propose pas que l'ONÉ contrôle le prix ou le mécanisme selon lequel les expéditeurs du service garanti vendent leur capacité. Elle estime qu'il est raisonnable de supposer que, si un expéditeur de capacité non souscrite est prêt à payer le prix du marché pour avoir accès à de la capacité au quai Westridge, il continuerait d'avoir accès à la capacité non souscrite.

Trans Mountain a soutenu que ce genre de marché secondaire permet une utilisation efficiente du réseau et que cela n'est pas négatif. Selon elle, un tel marché secondaire est courant sur d'autres pipelines.

Observations de Chevron

Chevron a signalé que les mesures d'atténuation décrites par Trans Mountain ne sont pas susceptibles de lui être utiles en tant qu'expéditeur sur la terre ferme ou en tant qu'expéditeur de capacité non souscrite au quai. Chevron a dit qu'elle suppose que le réseau sera généralement utilisé à capacité et que, par conséquent, elle ne pense pas que les mesures d'atténuation seront offertes régulièrement et qu'elle ne pourra pas s'y fier d'un point de vue planification des affaires.

En sa qualité d'expéditeur sur la terre ferme, Chevron a précisé que seulement deux des mesures d'atténuation décrites seraient disponibles et que ni l'une ni l'autre n'est acceptable. Premièrement, en ce qui concerne le réacheminement à des destinations terrestres des livraisons au quai Westridge, Chevron a affirmé qu'une telle mesure tiendrait les expéditeurs sur la terre ferme à la merci des expéditeurs au quai Westridge, qui, en raison des dimensions distinctes des cargaisons, adopteraient vraisemblablement l'approche du « tout ou rien » pour vendre leur capacité. Chevron a indiqué que cela pourrait produire des profits inattendus pour les expéditeurs au lieu de constituer un avantage pour le réseau.

Deuxièmement, en ce qui concerne l'attribution aux destinations terrestres de capacité garantie ne faisant pas l'objet d'une commande ou de capacité non souscrite au quai, Chevron a fait valoir qu'en 2011, il n'y avait aucune capacité ne faisant pas l'objet d'une commande au quai Westridge et qu'il est improbable qu'il y en ait dans un proche avenir, surtout si les volumes de capacité ponctuelle au quai Westridge sont réduits de plus que moitié. Selon Chevron, les titulaires de capacité garantie utiliseront vraisemblablement la capacité soumissionnée et les expéditeurs sur la terre ferme ne s'en verront offrir que très peu voire pas du tout.

Chevron a traité des mesures d'atténuation possibles de son point de vue d'expéditeur du service non souscrit au quai. D'abord, en ce qui concerne l'accès à de la capacité à destination terrestre ne faisant pas l'objet de commandes, Chevron a souligné qu'il est improbable qu'une certaine capacité à destination terrestre inutilisée soit offerte, car il est fréquent que la capacité à destination terrestre et la capacité au quai Westridge fassent simultanément l'objet d'une répartition; d'autant plus que les expéditeurs du service non souscrit se trouveraient en troisième place pour obtenir la capacité à destination terrestre excédentaire. Pour ce qui est de la possibilité pour un expéditeur du service garanti de nommer un tiers pour expédier son volume mensuel, Chevron a fait valoir qu'en règle générale, les expéditeurs du service garanti veulent la capacité garantie pour leurs propres besoins.

Chevron a allégué que le système actuel est plus dynamique en ce qu'il permet aux expéditeurs, nouveaux ou actuels, de réagir d'un mois à l'autre à toute nouvelle information, au lieu de déterminer un résultat pour une période de 10 ans.

Selon M. Gaske, l'approche de Trans Mountain a pour effet de mettre artificiellement les expéditeurs du service garanti en position de force sur le marché. Outre les frais de 0,25 $ le baril

liés au point de livraison de rechange et payables à Trans Mountain, les expéditeurs sur la terre ferme doivent payer aux expéditeurs du service garanti le prix que le marché est prêt à payer.

Observations d'Impériale

Impériale a fait valoir qu'il n'est pas opportun pour le transporteur commun de contrevenir à ses obligations lorsqu'il n'est pas en mesure d'expédier tout le pétrole qui lui est offert par soumission, car ce faisant, il permettrait à une poignée d'expéditeurs choisis d'avoir un accès privilégié à un marché secondaire non réglementé et de le contrôler. Impériale a également plaidé que la proposition de Trans Mountain remplacerait une situation de monopole réglementé par l'ONÉ par la création d'un marché secondaire de capacité au quai Westridge qui serait contrôlé par le plus offrant pour la capacité garantie.

Opinion de l'Office

Le paragraphe 71(1) de la *Loi* confère un pouvoir étendu à l'Office, mais, contrairement à d'autres dispositions de la *Loi*, il ne stipule pas les critères dont l'Office doit tenir compte. La *Loi* ne fait pas mention du terme « transporteur commun », ni permet-elle de déterminer si une société pipelinière peut donner un accès prioritaire à un oléoduc et, le cas échéant, dans quelles circonstances. L'Office dispose ainsi d'un grand pouvoir discrétionnaire pour déterminer la conformité au paragraphe 71(1) et il peut, s'il le juge nécessaire et approprié, soustraire un transporteur aux exigences de ce paragraphe.

Par le passé, l'Office a appliqué le critère de la raisonnabilité, qui est un concept relatif, pour déterminer la conformité à la disposition de la *Loi* concernant les obligations du transporteur commun. Ainsi, les exigences de la loi en matière de service par l'entremise d'ouvrages réglementés sont des obligations relatives plutôt que des obligations de résultat. Parce que le paragraphe 71(1) permet à l'Office d'adapter les obligations imposées par la loi à toute circonstance particulière, la disposition imposant des obligations au transporteur commun doit être examinée selon les circonstances particulières de chaque cas.

Pour examiner la question de savoir si le service garanti devrait être autorisé sur le réseau, l'Office a tenu compte du contexte d'exploitation du réseau et du caractère raisonnable de la proposition. La répartition au quai Westridge est un problème chronique et les expéditeurs se font concurrence pour une capacité limitée. L'Office a également pris en considération les caractéristiques uniques du réseau, notamment : la méthode particulière utilisée pour l'attribution et la répartition des volumes au quai Westridge et vers des destinations terrestres, ainsi que la nature unique des expéditions au quai Westridge, dont le fait que les livraisons doivent équivaloir à une cargaison de navire, être coordonnées avec le transport maritime et se faire selon le principe du tout ou rien. De l'avis de l'Office, les demandes des expéditeurs du service garanti pour

assurer leur accès à la capacité du réseau par l'entremise du service garanti tirent notamment leur source du problème chronique de la répartition et de la méthode de répartition de la capacité au quai.

S'il est vrai qu'il dispose d'un vaste pouvoir discrétionnaire pour évaluer la conformité au paragraphe 71(1), l'Office a indiqué dans des décisions antérieures qu'un oléoduc respecte ses obligations de transporteur commun s'il fait un appel de soumissions approprié à l'égard de nouvelles installations ou d'un nouveau service et si une capacité suffisante est offerte pour le service non souscrit.

Appel de soumissions

L'Office est convaincu en l'espèce que l'appel de soumissions tenu par Trans Mountain à l'égard du service garanti était adéquat. Tous les expéditeurs susceptibles d'être intéressés ont eu une possibilité juste et égale de participer aux différentes étapes du processus. Les parties intéressées, qui étaient toutes des parties commerciales expérimentées, ont pris part à des discussions de fond, tant en groupe qu'en particulier, avant le début de l'appel de soumissions proprement dit. Ces parties ont ensuite eu le choix d'acquérir une certaine capacité par contrat au quai Westridge, selon les mêmes modalités et en fonction de leur propre jugement économique. L'Office souligne qu'aucune partie à l'instance n'a contesté la validité d'un quelconque aspect procédural du processus d'appel de soumissions mené par Trans Mountain.

Un certain nombre d'expéditeurs ont mis en doute le caractère approprié de l'appel de soumissions au motif que sur son fond, l'offre présentait des failles. L'Office souligne que la *Loi* ne fait pas mention du terme « appel de soumissions » et qu'il s'agit d'un processus ayant été utilisé à différentes fins. En l'espèce, l'appel de soumissions visait à offrir un service garanti à l'égard d'une tranche de la capacité existante au quai Westridge. L'Office constate que la forte demande pour ce type de service s'est traduite par une sursouscription de la capacité.

Comme l'Office l'a confirmé dans des décisions précédentes, l'utilisation antérieure du réseau ne confère pas aux expéditeurs des droits acquis sur sa capacité. Par conséquent, l'Office estime que la différence entre la capacité existante et la nouvelle capacité d'un pipeline n'est pas assez appréciable pour n'autoriser le service garanti qu'à l'égard de la nouvelle capacité et de l'interdire pour la capacité existante. Tout bien pesé, l'Office est convaincu que la teneur de l'appel de soumissions était appropriée.

Capacité pour les commandes mensuelles

Selon l'Office, permettre la passation de contrats à long terme à l'égard d'une partie de la capacité peut être conforme à l'obligation du transporteur commun de recevoir et de livrer tout le pétrole qui lui est offert pour transport, pourvu que ce transporteur réserve un niveau raisonnable de capacité non souscrite. La *Loi* ne prescrit pas de niveau précis de capacité non souscrite devant être réservée. La société pipelinière doit plutôt faire preuve de jugement étant donné les circonstances.

Selon la proposition de Trans Mountain, 82 % de la capacité du réseau serait disponible pour l'expédition de volumes non souscrits. De ce pourcentage de capacité non souscrite, 74 % irait aux destinations terrestres, alors que 8 % serait désignée pour le quai Westridge. Ainsi, la capacité disponible pour les expéditions non souscrites au quai Westridge compterait pour environ 30 % de la capacité au quai Westridge.

Certes, Trans Mountain a proposé aux expéditeurs plusieurs moyens d'atténuer le problème de la répartition, mais, du point de vue de l'Office, la mesure dans laquelle ces moyens sont réellement avantageux pour les expéditeurs du service non souscrit dépend du besoin de capacité garantie qu'auront les expéditeurs du service garanti au cours des 10 prochaines années et de l'utilisation qu'ils en feront. De l'avis de l'Office, il est raisonnable de croire que les expéditeurs du service garanti utiliseront la capacité à l'égard de laquelle ils ont passé un contrat.

Les expéditeurs sur la terre ferme ont soutenu que la réattribution de capacité est inappropriée parce qu'ils continueront d'avoir besoin de la capacité et que la perte d'utilisation de cette capacité leur nuirait. L'Office reconnaît que l'offre de service garanti fera en sorte que les expéditeurs sur la terre ferme se verront attribuer un volume inférieur de capacité et que cela pourrait exacerber le problème de la répartition. Bien que ses décisions ne doivent généralement pas constituer un fardeau indu pour un expéditeur particulier, l'Office n'applique pas le critère de l'« absence de préjudice » à son examen d'une réattribution. Appliquer ce critère signifierait que les expéditeurs actuels ont acquis des droits sur le réseau du seul fait qu'ils l'ont utilisé par le passé et c'est là un principe auquel l'Office n'adhère pas.

L'Office estime que le volume de capacité non souscrite qui serait mis à la disposition des expéditeurs sur la terre ferme et des expéditeurs au quai est raisonnable et qu'il est conforme à l'obligation de Trans Mountain en tant que transporteur commun. De l'avis de l'Office, la tranche de capacité souscrite est mince comparativement à la capacité totale du réseau et Trans Mountain a attribué aux volumes non souscrits une tranche acceptable de la capacité au quai Westridge.

Bien que Trans Mountain ait plaidé que la réattribution proposée serait plus juste et équitable, l'Office remarque que la réattribution au quai Westridge d'une tranche de la capacité attribuée aux expéditeurs sur la terre ferme vise avant tout à faire en sorte que la capacité disponible soit suffisante pour permettre à Trans Mountain de respecter ses obligations de transporteur commun au quai Westridge. Si l'Office juge que la capacité restante désignée pour les volumes non souscrits est raisonnable, il n'exprime pas de point de vue sur la question de savoir si la réattribution proposée est optimale. Aucune des parties n'a demandé à l'Office de se prononcer sur cette question et, de l'avis de l'Office, la preuve au dossier est insuffisante pour lui permettre de trancher cette question. L'Office souligne que les prévisions sont essentiellement incertaines et il remarque que des questions ont été soulevées au sujet des commandes et des pourcentages de répartition. L'Office remarque en outre que selon certaines parties, le plan d'action habituel en pareil cas aurait été que Trans Mountain, avant de déposer sa demande auprès de l'Office, discute de la réattribution avec ses expéditeurs sans inclure le service garanti. L'Office est d'avis que l'établissement de critères objectifs pour déterminer le caractère approprié d'une quelconque attribution serait favorable à toutes les parties. Aussi l'Office encourage-t-il Trans Mountain et ses expéditeurs à envisager l'établissement de tels critères au moyen de discussions ciblées sur l'attribution optimale de la capacité du réseau.

Conclusion

L'Office est convaincu que le niveau de capacité non souscrite restante du réseau et que le processus d'appel de soumissions entrepris sont suffisants pour permettre à Trans Mountain de continuer à agir de manière à respecter ses obligations de transporteur commun. Dans la mesure où la demande exige que Trans Mountain soit soustraite à l'application du paragraphe 71(1), l'Office accorde une telle exception.

L'Office reconnaît par ailleurs que sur un réseau où la capacité n'est pas suffisante pour répondre à la demande, tout changement lié à l'accès à cette capacité fera des gagnants et des perdants. En l'espèce, la mise en œuvre du service garanti pourrait entraîner un accroissement de la répartition pour les expéditeurs du service non souscrit. Malgré le fardeau potentiel sur les expéditeurs du service non souscrit dont il a été question au chapitre 3, l'Office reconnaît les avantages liés au service garanti. En plus de répondre aux demandes du marché, le service garanti contribuera à conserver les volumes et à réduire à long terme le risque lié aux volumes que court Trans Mountain. Par ailleurs, la plus grande certitude en matière de capacité et de coût au quai Westridge est susceptible d'accroître les possibilités des producteurs canadiens d'établir des relations à long terme avec des acheteurs sur de nouveaux marchés et d'accroître l'acceptation et l'utilisation du pétrole brut du Canada sur des marchés non traditionnels.

L'Office juge que le service garanti est un moyen raisonnable de concilier les intérêts de toutes les parties.

Par conséquent, l'Office approuve le service garanti sous réserve des directives de l'Office qui sont énoncées dans les chapitres suivants. L'Office reconnaît que l'approbation du service garanti ne résoudra probablement pas un grand nombre des questions examinées dans le cadre de la présente instance, dont les suivantes : le problème chronique de la répartition, toute injustice potentielle pouvant découler du système de primes et l'attribution optimale de la capacité existante au quai et aux destinations terrestres. L'Office encourage Trans Mountain et ses expéditeurs à continuer de discuter de ces questions et il rappelle aux parties qu'il ne peut pas être limité par un contrat et qu'il a compétence pour examiner toute plainte de la part d'une partie susceptible d'être touchée.

Chapitre 5

Frais de service garanti

Aux termes de la CST, les expéditeurs du service garanti seraient tenus de payer les droits de service garanti à l'égard du volume visé par leur contrat sur une période de 10 ans. Les droits du service garanti correspondraient à la somme : i) des droits applicables pour le service non souscrit, tels qu'ils sont précisés dans le Tarif, et ii) des frais de service garanti établis par l'entremise du processus d'appel de soumissions. Trans Mountain se servirait des frais de service garanti pour financer l'avancement de projets d'immobilisations ainsi que des activités préliminaires visant à appuyer l'agrandissement du réseau. Quelques intervenants se demandaient si les frais de service garanti et leur traitement sont appropriés.

5.1 Caractère approprié des frais de service garanti

Observations de Trans Mountain

Trans Mountain a refusé de déposer les cinq documents relatifs aux frais de service garanti, au motif qu'il s'agit de renseignements de nature exclusive qui sont assujettis à des ententes de confidentialité entre Trans Mountain et chaque expéditeur.

Selon Trans Mountain, les exigences de l'article 60 de la *Loi* sont satisfaites puisque le barème des frais de service garanti a été divulgué. Dans les faits, les frais de service garanti sont le résultat du choix de l'expéditeur et ont été avancés par des parties commerciales expérimentées dans le cadre de l'appel de soumissions. Trans Mountain a par ailleurs indiqué que les frais de service garanti moyens se monteraient à 1,45 $ le baril et qu'aucuns frais de service garanti ne seraient inférieurs à 0,25 $ le baril. Le total annuel des frais de service garanti perçus serait ainsi constant à 28,6 millions de dollars sur la période de 10 ans.

Trans Mountain a en outre précisé que les droits sont généralement différents en ce qui concerne le transport décrit d'une manière différente ou si les circonstances et les conditions dans lesquelles le transport a lieu ne sont pas essentiellement les mêmes. En ce qui concerne les frais de service garanti, Trans Mountain a allégué que les circonstances et les conditions auxquelles doivent faire face les expéditeurs du service garanti ne sont pas similaires dans l'ensemble à celles auxquelles doivent faire face les expéditeurs de capacité non souscrite, en raison du premier accès prioritaire non soumis à la répartition au quai Westridge. Par ailleurs, tandis que chaque expéditeur du service garanti ferait transporter son produit au quai Westridge, le service donné à chacun serait classé par ordre du plus offrant, qui obtiendrait le service le plus prioritaire, y compris le choix du produit et la jouissance des droits de rattrapage.

Compte tenu de ce qui précède, Trans Mountain est d'avis que les frais de service garanti sont justes et raisonnables et qu'ils ne donnent pas lieu à des distinctions injustes. Trans Mountain a ajouté que les frais de service garanti favorisent l'efficience économique, du fait qu'ils incitent à chercher l'utilisation la plus efficiente possible du réseau au cours de la durée de la CST et qu'ils sont conformes aux principes de l'équité transgénérationnelle et de l'origine des coûts.

Trans Mountain a plaidé que les frais de service garanti sont à la fois une méthode d'établissement des droits et un outil efficient d'attribution de la capacité. Le demandeur a en outre indiqué que les circonstances liées à la demande présentent des similitudes et des différences avec l'attribution de capacité au moyen de la prime, l'outil utilisé actuellement. Trans Mountain a souligné, au nombre des différences, que le service garanti est attribué pour une période de 10 ans plutôt que mensuellement et que les expéditeurs ayant conclu une CST ont accepté les dispositions relatives aux frais de service garanti, alors que les expéditeurs soumissionnaires n'ont pas nécessairement accepté les dispositions relatives à la prime.

Observations du groupe d'expéditeurs

BP a allégué que si Trans Mountain donne un accès prioritaire au quai Westridge en contrepartie des frais de service garanti conformément à ce que le demandeur a dit, cela pourrait être interprété comme une distinction injuste et contreviendrait à l'article 67 de la *Loi*.

Tesoro a fait valoir que la proposition de Trans Mountain ne respecte pas l'article 62 de la *Loi* en ce que les expéditeurs du service garanti ne paieraient pas tous les mêmes droits de service garanti. Selon elle, la distinction faite pour établir les priorités parmi les expéditeurs du service garanti relativement à l'expédition, à la sélection du produit et aux droits de rattrapage est trop subtile pour justifier des droits de service garanti différents. Tesoro a ajouté qu'aucun des facteurs dont l'Office tient compte dans son évaluation de la prime ne se retrouverait dans la proposition de service garanti, essentiellement parce que les frais de service garanti ne sont pas établis au moyen de soumissions mensuelles visant la capacité.

Observations de Chevron

M. Gaske a pour sa part prétendu qu'il serait plus approprié que les expéditeurs paient un taux réglementé au lieu de frais établis en fonction du marché, car à long terme, le réseau sera vraisemblablement agrandi, au rythme de l'expansion du marché. La mise aux enchères d'une capacité à long terme à un taux supérieur au taux réglementé basé sur le coût est sans précédent et se traduirait par l'application d'un taux monopolistique par Trans Mountain. M. Gaske a ajouté que le service garanti offert est conçu de telle sorte qu'il s'apparente, selon lui, à de la discrimination au premier degré en matière de prix. En d'autre termes, la société qui a le monopole s'efforce d'obtenir le prix le plus élevé possible de chacun des expéditeurs en demandant le prix le plus élevé possible à l'expéditeur qui présente la plus grande valeur, puis à l'expéditeur suivant et ainsi de suite, de manière à diviser le marché.

M. Gaske a affirmé que le processus de soumission relatif aux frais de service garanti regroupe deux produits : l'actuel service de transport et les droits d'accès prioritaire à l'égard d'un agrandissement futur. De l'avis de Chevron, il est alors impossible de déterminer si les droits de service garanti sont justes et raisonnables puisqu'ils sont inconnus en ce qui concerne le service de transport.

Observations d'Impériale

Impériale a plaidé que le recours à des droits soumissionnables pour attribuer la capacité au plus offrant serait contraire aux décisions de l'Office relativement aux procédures de répartition de la capacité. Impériale a précisé que les circonstances de la demande en l'espèce diffèrent des

circonstances uniques dont fait mention l'Office dans ces décisions du fait que les droits de service garanti seraient exigibles que le réseau fasse l'objet d'une répartition ou non. Impériale a conclu que le service garanti ne contribuerait pas à atténuer le problème chronique de la répartition sur le réseau.

5.2 Traitement proposé à l'égard des frais de service garanti

Observations de Trans Mountain

Trans Mountain a fait valoir que les frais de service garanti seraient comptabilisés, aux fins de l'établissement des droits, comme s'il s'agissait d'une contribution des clients et qu'ils seraient investis dans des projets d'amélioration des activités présentes et futures du réseau. Le traitement proposé a reçu l'appui de tous les expéditeurs éventuels qui ont déposé une CST dans le cadre du processus d'appel de soumissions.

Trans Mountain a confirmé que les frais de service garanti seraient utilisés pour financer des projets ayant franchi l'étape de la réflexion et qui seraient passés à l'étape de l'élaboration. Trans Mountain a assuré qu'elle solliciterait les commentaires de tous les expéditeurs avant de dresser la liste définitive des projets d'immobilisations qui seraient financés par les frais de service garanti et que les investissements seraient rajustés en conséquence, dans la mesure du possible. De l'avis de Trans Mountain, l'investissement des frais de service garanti serait avantageux pour tous les expéditeurs, car il permettrait de réduire le coût et la portée des futurs agrandissements, bien que chaque projet pris séparément ne profiterait pas nécessairement chaque fois à tous les expéditeurs. Trans Mountain a ajouté que même si le feu vert n'est pas donné à un agrandissement particulier, l'utilisation des frais de service garanti pour financer les activités préliminaires visant à explorer des possibilités d'agrandissement profiterait aux expéditeurs.

Trans Mountain s'est engagée à déposer chaque année auprès de l'Office les renseignements relatifs aux frais de service garanti perçus et à leur utilisation. Ces renseignements seraient suffisamment détaillés pour permettre à l'Office et aux expéditeurs d'évaluer les montants alloués à chaque projet. De l'avis de Trans Mountain, un règlement négocié ou une demande générale sur les droits sont des mécanismes appropriés pour permettre à l'Office et aux expéditeurs de prendre connaissance de l'utilisation des frais de service garanti. Trans Mountain a ajouté que l'un ou l'autre de ces mécanismes permettrait aussi aux expéditeurs et à l'Office de prendre connaissance des coûts préliminaires engagés avant l'approbation du projet.

Trans Mountain a souligné que le traitement des frais de service garanti en tant que contribution des clients n'aurait aucune incidence sur la constatation des produits et la base tarifaire, puisque les dispositions fiscales en vigueur ne prescrivent pas la comptabilisation de telles contributions dans les produits, sauf si les fonds ne sont pas utilisés au cours d'une période de trois ans. Dans l'éventualité où le total des frais de service garanti serait supérieur aux dépenses en immobilisations, l'excédent serait déposé dans un compte de dépôt spécial. En pareil cas, aucune provision pour fonds utilisés durant la construction (PFUDC) ne s'accumulerait à l'égard du projet d'immobilisations et le compte de dépôt spécial ne serait pas inclus dans la base tarifaire. Trans Mountain a précisé que les fonds déposés dans le compte spécial seraient toutefois susceptibles de rapporter des intérêts au taux de la banque. Si les dépenses en immobilisations se

révélaient supérieures au total disponible des frais de service garanti, la PFUDC serait calculée en fonction du solde créditeur net du projet en question. Selon Trans Mountain, l'utilisation proposée des frais de service garanti n'entraînerait pas nécessairement un rendement supérieur pour ses actionnaires puisque même dans le cours normal des activités, il se peut que les coûts engagés pour un projet d'agrandissement jamais réalisé ne soient pas radiés.

Trans Mountain estime que le traitement des frais de service garanti comme une contribution des clients entraîne une distorsion du marché moindre qu'une réduction artificielle des droits au moyen de remboursements directs. En effet, le remboursement des frais de service garanti à tous les expéditeurs s'élèverait à 28,6 millions de dollars par année, ce qui aurait pour effet que les expéditeurs du service garanti paieraient 50 % de plus que le coût de leur service, alors que les expéditeurs sur la terre ferme paieraient moins de 90 % du coût de leur service. De l'avis de Trans Mountain, il s'ensuivrait une subvention des expéditeurs sur la terre ferme par les expéditeurs du service garanti.

Observations des expéditeurs du service garanti

Les expéditeurs du service garanti ont dit que l'utilisation des frais de service garanti pour financer les activités préliminaires et les études de faisabilité en vue de projets d'agrandissement constitue un aspect important de la CST. Selon eux, utiliser les frais de service garanti à de telles fins fournirait davantage de renseignements pour les scénarios visant des projets d'agrandissement potentiels, ce qui favoriserait la prise de décisions éclairées quant à ces projets.

Les expéditeurs du service garanti sont persuadés que le service garanti et l'utilisation proposée pour les frais de ce service sont une première étape nécessaire vers l'agrandissement du réseau et le développement du marché. Ils ont allégué que le remboursement intégral des primes a donné lieu à une baisse des droits exigibles des expéditeurs sur la terre ferme, qui ont alors perdu leur motivation à l'égard d'un agrandissement. Les expéditeurs du service garanti ont prétendu que tout compte fait, l'approbation de la demande serait profitable à tous les expéditeurs de Trans Mountain.

Observations du groupe d'expéditeurs

Des membres du groupe d'expéditeurs ont allégué que la preuve présentée par Trans Mountain ne les a pas convaincus que l'utilisation proposée des frais de service garanti serait avantageuse pour tous les expéditeurs. Selon eux, faute de déposer une demande, il est impossible de déterminer si les expéditeurs profiteraient d'un projet donné et dans quelle mesure. Pour ce faire, il faudrait notamment évaluer le coût de l'agrandissement proposé et la manière dont les droits seraient établis. Le groupe d'expéditeurs s'est dit préoccupé par l'utilisation des frais de service garanti pour financer des activités préliminaires en vue d'un agrandissement. Le groupe a soutenu que rien ne prouve que les expéditeurs profiteraient d'une situation où les coûts préalables à l'élaboration d'un projet ont déjà été engagés mais n'ont pas encore été imputés aux clients. Le groupe a ajouté qu'aucune société pipelinière ne devrait se tourner vers ses clients pour financer ses activités d'expansion des affaires.

Il a affirmé que les frais de service garanti ne contribueraient pas nécessairement à réduire les droits liés à des agrandissements futurs, parce que, particulièrement dans le cas de droits établis

en fonction d'un marché potentiel, la méthode de conception des droits de tels agrandissements est incertaine.

Le groupe a souligné que les expéditeurs au quai et les expéditeurs sur la terre ferme sont pour la plupart les mêmes sociétés. Par conséquent, toute perception d'interfinancement entre les expéditeurs au quai et les expéditeurs sur la terre ferme n'est pas aussi nette qu'elle le semble. Par ailleurs, en ce qui concerne les préoccupations exprimées au sujet de la possibilité d'interfinancement au moyen de l'actuelle prime, le groupe d'expéditeurs a expliqué que la prime est une méthode d'attribution de la capacité et que toute question en suspens pourrait être résolue au cours des années à venir dans le cadre d'un règlement avec droits incitatifs.

Tesoro a plaidé que l'utilisation proposée des frais de service garanti ne convient pas et qu'elle ne devrait pas être approuvée. La société a soutenu que Trans Mountain ne serait aucunement restreinte dans son application des frais de service garanti pour financer le coût des agrandissements futurs, et ce, même si l'agrandissement n'est pas réalisé. Tesoro a par ailleurs précisé que Trans Mountain ne serait pas tenue d'obtenir l'approbation de l'Office avant d'utiliser les frais de service garanti, ce qui lui donnerait le pouvoir de décision ultime quant à l'utilisation des frais de service garanti. Tesoro a prétendu que Trans Mountain a l'intention évidente de réduire le risque de rejet auquel elle s'expose et d'accroître le rendement de ses capitaux investis.

De l'avis de BP, Trans Mountain ne devrait pas tirer de produits des droits qui excèdent ses besoins en produits. BP estime qu'étant donné que l'utilisation des frais de service garanti est incertaine et mal définie, les frais de service garanti devraient servir à réduire les besoins en produits de Trans Mountain, dans l'intérêt de tous les expéditeurs. BP a soutenu qu'il n'est pas approprié de percevoir aujourd'hui des fonds de la part des expéditeurs actuels afin de financer des projets futurs non définis. Ces projets devraient plutôt être évalués sur leur fond même et être financés au cas par cas par les expéditeurs qui profiteraient de tels investissements.

M. Matwichuk a affirmé que l'utilisation proposée des frais de service garanti en tant que contribution des clients serait contraire à la pratique normale de l'industrie puisque cette utilisation ne serait pas liée à un projet particulier. À son avis, la contribution des clients est habituellement exigée dans le cadre d'un projet particulier, et le montant en est déterminé, selon le principe de la rentabilité. M. Matwichuk estime que la contribution des clients vise à assurer que l'expéditeur sollicitant un agrandissement n'a pas d'incidence indue sur les coûts des autres expéditeurs. M. Matwichuk a précisé que la proposition de Trans Mountain ne montre pas de telle détermination. Plus particulièrement, M. Matwichuk a déclaré qu'il ne serait pas possible de répondre avec certitude à la question de savoir si un projet proposé répondrait aux besoins de tous les expéditeurs et de quelle manière les droits auraient une incidence sur les divers types d'expéditeurs.

Il a soutenu que l'intérêt devrait s'accumuler dans le compte de dépôt spécial au même taux que la PFUDC. Le groupe des expéditeurs a souligné que si une entreprise de service public utilise le coût du capital moyen pondéré pour calculer la PFUDC, mais qu'elle paie des frais financiers sur les contributions des clients à un taux inférieur, l'entreprise a le potentiel de réaliser davantage que le rendement autorisé ou négocié. M. Matwichuk a par ailleurs indiqué que le dossier de la

preuve n'est pas suffisamment détaillé pour pouvoir déterminer les incidences fiscales potentielles qui sont liées au traitement proposé des frais de service garanti.

Selon M. Matwichuk, la politique relative aux dépenses en immobilisations de Trans Mountain ne semble pas prévoir le scénario de la contribution des clients, telle qu'elle est décrite dans la demande. Après avoir lu le document, il a conclu que la politique relative aux dépenses en immobilisations de Trans Mountain vise à empêcher tout préjudice à l'endroit des expéditeurs et de Trans Mountain. Par conséquent, M. Matwichuk est d'avis que la demande contrevient à cette politique de Trans Mountain, parce que l'attribution de capacité proposée profiterait à certains expéditeurs et porterait préjudice à d'autres. M. Matwichuk a conclu que l'Office devrait tenir compte du critère de l'absence de préjudice dans son examen de la demande.

Observations de Chevron

Chevron a pour sa part affirmé que les frais de service garanti devraient être remboursés à tous les expéditeurs. Selon M. Gaske, le remboursement ne réduirait pas artificiellement les droits; il refléterait plutôt le coût net de prestation du service réglementé. Il a ajouté que le remboursement n'entraînerait pas nécessairement l'interfinancement des expéditeurs sur la terre ferme par les expéditeurs au quai, car on ne peut établir qu'il y a interfinancement sur la seule base qu'un expéditeur paie des droits supérieurs aux droits moyens par baril. Il pense lui aussi que l'Office devrait tenir compte de certains facteurs particuliers pour déterminer s'il y a interfinancement, notamment les suivants :

- le montant total des frais établis en fonction du marché comparativement au total des besoins en produits;
- le nombre d'expéditeurs qui paient des frais établis en fonction du marché;
- jusqu'à quel point l'expéditeur s'éloigne du paiement du coût de service inévitable qui lui est attribué.

Chevron a déclaré qu'un grand nombre d'expéditeurs au quai sont également des expéditeurs sur la terre ferme et que de ce fait, les expéditeurs qui paient la prime sont aussi ceux qui la reçoivent, ce qui apaise les préoccupations au sujet de la possibilité d'interfinancement.

De l'avis de M. Gaske, il serait extrêmement difficile pour un organisme de réglementation d'autoriser l'utilisation des contributions des clients pour financer des projets d'immobilisations non définis. Les contributions des clients sont habituellement utilisées lorsqu'un client a besoin de services plus coûteux que la normale et qui ne peuvent être entièrement assumés à même les droits intégraux. M. Gaske a déclaré que l'utilisation des frais de service garanti pour financer des projets d'immobilisations n'aurait pas pour effet de réduire le coût des futurs projets d'immobilisations, comme le prétend Trans Mountain, mais ferait plutôt en sorte que les clients actuels financent la réalisation de projets futurs. M. Gaske a conclu qu'il serait injuste d'exiger des expéditeurs actuels qu'ils participent au financement de projets hypothétiques futurs. Les expéditeurs de Trans Mountain pourraient être différents à l'avenir et certains d'entre eux pourraient profiter des frais de service garanti sans avoir porté le fardeau de la capacité rationnée.

M. Gaske a mis en doute l'affirmation selon laquelle l'utilisation des contributions des clients aux fins des travaux préliminaires liés à des projets qui ne seraient jamais mis en service est

réellement avantageuse pour tous les expéditeurs. Il s'est en outre dit préoccupé par la possibilité que les contributions des clients servent à financer un agrandissement qui ne profiterait qu'aux expéditeurs du service garanti. En ce qui concerne les activités préliminaires entreprises au moyen des contributions des clients, Chevron estime que tout projet susceptible d'accroître la capacité du réseau profiterait d'une façon générale à tous les expéditeurs. Chevron a toutefois soutenu que les frais de service garanti ne sont pas nécessaires pour élaborer des projets d'immobilisations, parce qu'à titre de transporteur commun, Trans Mountain peut solliciter l'appui de ses expéditeurs et de l'Association canadienne des producteurs pétroliers pour tout projet valable.

Observations d'Impériale

Impériale s'est opposée aux frais de service garanti parce qu'ils permettraient à Trans Mountain de recueillir des fonds pour financer des projets non définis. Impériale est d'avis qu'une telle façon de faire serait avantageuse pour les actionnaires de Trans Mountain, mais contraire aux principes de la réglementation ainsi qu'aux principes du coût de service qui sont essentiels à l'établissement de droits justes et raisonnables dans un contexte de réglementation. La société a allégué que la demande est en fait une tentative de Trans Mountain de percevoir des frais établis en fonction du marché, ce qui réduirait son risque, tout en lui évitant un examen minutieux des organismes de réglementation.

5.3 Conditions potentielles relativement à l'utilisation des frais de service garanti

Au cours de la partie orale de l'audience, l'Office a avancé quatre conditions potentielles dont pourrait être assortie toute approbation de l'utilisation proposée des frais de service garanti. Ces conditions sont énoncées ci-après.

1. Les frais de service garanti ne peuvent servir à financer un projet n'ayant pas été approuvé par l'organisme de réglementation compétent.

2. Trans Mountain doit mettre en œuvre un mécanisme formel de règlement des différends, lequel pourrait être similaire à celui prévu dans le RND 2011, afin de régler les plaintes des expéditeurs relatives à l'utilisation des frais de service garanti.

3. Aucune somme ne pourra être portée au débit du compte de passif du bilan de Trans Mountain, où seront enregistrées les contributions des clients, avant qu'un projet n'ait été approuvé par l'organisme de réglementation compétent.

4. Trans Mountain devra s'adresser à l'Office pour utiliser les frais de service garanti n'ayant pas été dépensés dans le délai fixé à cet effet.

Observations de Trans Mountain

Trans Mountain a expliqué que les frais de service garanti ne pourraient servir qu'à payer des coûts engagés de manière prudente et que leur affectation à une dépense devra répondre aux deux exigences suivantes :

1. les frais de service garanti serviront à l'élaboration d'un projet (permis dans le cadre de la CST);

2. le montant en question a été engagé de manière prudente, c'est-à-dire que tout montant supérieur n'aurait pas été efficient.

Selon Trans Mountain, l'évaluation du respect de la deuxième exigence se ferait par l'entremise d'une demande générale sur les droits ou d'un règlement négocié. Dans un cas comme dans l'autre, le résultat serait soumis à un débat avec les expéditeurs ainsi qu'à l'approbation de l'Office. Trans Mountain a plaidé que la mise en œuvre des conditions proposées pourrait retarder voire empêcher l'utilisation proposée pour les frais de service garanti et qu'un tel retard ne servirait pas l'intérêt de tous les expéditeurs.

Trans Mountain a soutenu que si l'une ou l'autre des conditions 1 ou 3 était imposée, elle hésiterait à élaborer des projets parce qu'elle aurait à dépenser des fonds à l'avance sans savoir si le projet serait approuvé et qu'ainsi, des millions de dollars de coûts de mise en valeur seraient à risque. En ce qui concerne la condition 2, Trans Mountain a argumenté qu'une telle condition ne serait pas appropriée puisqu'il serait peu probable de pouvoir rallier tous les expéditeurs à tous les projets potentiels. Cette condition ferait plus particulièrement obstacle à des projets tels que l'agrandissement du quai Westridge ou du parc de réservoirs, parce que l'établissement d'un mécanisme de règlement des différends pourrait faire en sorte que soient mis en œuvre seulement les projets susceptibles d'être avantageux pour les expéditeurs, du point de vue de chacun d'eux.

Pour ce qui est de la condition 4, Trans Mountain s'attend à utiliser les frais de service garanti assez rapidement et il est peu probable que des fonds se trouvent dans le compte de dépôt spécial pendant une période prolongée. Trans Mountain estime qu'à elle seule cette condition n'est pas trop exigeante, mais que combinée à d'autres conditions, elle pourrait avoir une incidence défavorable sur les calendriers d'exécution.

Observations des intervenants

De l'avis des expéditeurs du service garanti, la condition 1 freinerait les agrandissements vers la côte ouest. Ces expéditeurs ont avancé que cette condition pourrait avoir des effets pervers pour eux, du fait que, d'une part, ils paieraient les frais liés aux travaux préliminaires d'un agrandissement et, d'autre part, ils pourraient se voir demander de fournir des renforts à l'égard des mêmes travaux. Il pourrait alors s'ensuivre une situation où les expéditeurs du service garanti auraient à payer deux fois la même étude.

Chevron, BP et Suncor ont allégué qu'aucune condition ne pourrait régler les problèmes fondamentaux que présente la demande. Les parties se sont toutefois dites en faveur, dans l'éventualité où la demande serait approuvée par l'Office, de la mise en œuvre de mécanismes de

contrôle supplémentaires afin d'accroître la transparence et l'obligation de rendre compte de Trans Mountain relativement à l'utilisation des frais de service garanti.

Chevron a ajouté que dans le cas où Trans Mountain ne dépenserait pas, dans un délai raisonnable, les frais de service garanti qui se trouvent dans le compte de dépôt spécial, les fonds devraient être remboursés à tous les expéditeurs.

Opinion de l'Office

Afin de déterminer le caractère approprié de la proposition de Trans Mountain relativement aux frais de service garanti, l'Office doit déterminer si la proposition respecte les dispositions de la partie IV de la *Loi*, plus particulièrement des articles 60, 62 et 67. Le cas échéant, l'Office doit ensuite déterminer s'il convient, compte tenu des circonstances, de traiter les frais de service garanti comme une contribution des clients. Ces deux questions sont abordées l'une après l'autre ci-dessous.

L'article 60 de la *Loi* stipule que les seuls droits qu'une société peut imposer sont ceux qui sont soit spécifiés dans un tarif déposé auprès de l'Office et en vigueur, soit approuvés par ordonnance de l'Office. Les droits du service garanti équivaudraient à la somme : i) des droits applicables pour le service non souscrit, conformément au Tarif en vigueur, et ii) des frais de service garanti établis par l'entremise du processus d'appel de soumissions. L'Office reconnaît que les droits applicables pour le service non souscrit devront être soumis périodiquement à son approbation pendant la période de validité de la CST. Par contre, les frais de service garanti, qui feraient partie intégrante des droits de service garanti, demeureront constants et seront en vigueur pendant 10 ans.

L'Office remarque que les frais de service garanti ont été établis à la suite d'un processus d'appel de soumissions ouvert, transparent et équitable auquel ont été invitées à participer toutes les parties commerciales susceptibles d'être intéressées. Le chapitre 4 traite plus en détail du processus d'appel de soumissions. L'Office estime que dans ce contexte, les frais de service garanti sont le résultat des soumissions faites par des parties commerciales expérimentées, qui étaient prêtes à s'engager à l'égard des dispositions de la CST. L'Office juge ainsi que ces frais témoignent de la valeur accordée par chaque soumissionnaire au service garanti, selon son jugement économique éclairé. Lorsqu'il a examiné les frais de service garanti, l'Office a accordé une grande importance au caractère approprié du processus selon lequel ils ont été établis. Bien que Trans Mountain n'ait pas déposé de preuve précisant le montant exact des frais de service garanti que chaque expéditeur devrait payer, l'Office est d'avis que les exigences de l'article 60 de la *Loi* sont satisfaites, car suffisamment de renseignements lui ont été transmis au sujet de la

structure de ces frais, du processus d'appel de soumissions et de la valeur moyenne des frais, soit 1,45 $.

Pendant l'audience, des expéditeurs ont mis en doute le caractère approprié des frais de service garanti, qui, selon eux, entraîneraient des droits donnant lieu à des distinctions injustes plutôt que des droits justes et raisonnables. L'Office reconnaît que les frais de service garanti s'ajouteraient aux droits applicables pour le service non souscrit, ce qui se traduirait par des droits de service garanti qui sont supérieurs aux droits du service non souscrit comparables. Il convient de souligner que le service garanti est un service préférentiel qui se distingue du service non souscrit de par son accès prioritaire non soumis à la répartition au quai Westridge. Compte tenu des différents niveaux d'engagement et de service, l'Office est convaincu qu'il n'y a pas de distinction injuste entre les expéditeurs du service garanti et les expéditeurs du service non souscrit. L'Office souligne en outre que les expéditeurs du service garanti, qui ont soumissionné les frais de service garanti les plus élevés, se verront accorder la priorité de service, ce qui comprend le choix du produit et la jouissance des droits de rattrapage. De l'avis de l'Office, ces différences entre les expéditeurs du service garanti sont suffisantes pour résoudre toute question potentielle touchant une distinction injuste au sein de ces expéditeurs. Pour ces motifs, l'Office juge que les frais de service garanti sont justes et raisonnables.

En ce qui concerne le caractère approprié d'une mise aux enchères de la capacité à long terme en fonction de droits soumissionnables, l'Office convient que la prime a été acceptée en raison des circonstances particulières à ce moment. L'Office signale que certaines de ces circonstances sont encore présentes aujourd'hui. Plus précisément, la capacité au quai Westridge reste difficile à obtenir et les livraisons maritimes ne peuvent toujours pas être établies au prorata, et doivent équivaloir à une cargaison de pétrolier et être coordonnées avec le transport maritime. Cependant, les montants recueillis au moyen de la prime ont atteint un niveau qui n'était pas prévu lorsqu'elle a été approuvée.

Quoi qu'il en soit, l'Office n'est pas lié par des aspects particuliers de ses décisions antérieures relativement à la prime ni par les circonstances au moment de l'approbation de la prime. De ce point de vue, l'Office est persuadé qu'il est approprié et rationnel, vu les circonstances actuelles sur le réseau, d'utiliser les frais de service garanti pour vendre aux enchères à long terme la capacité au quai Westridge aujourd'hui difficile à obtenir.

Compte tenu de ce qui précède, l'Office juge que les frais de service garanti respectent les dispositions des articles 60, 62 et 67 de la *Loi*.

Tel qu'il a été mentionné plus haut et dans les chapitres précédents, l'Office reconnaît que le réseau est exploité dans des circonstances uniques où la demande de capacité au quai Westridge et à destination terrestre dépasse considérablement la capacité existante. Certains expéditeurs de Trans Mountain ont parlé de la nécessité de réduire l'incertitude liée à l'accès physique et financier au quai Westridge pour être en mesure de développer de nouveaux marchés à l'étranger. Selon l'Office, ces circonstances uniques, notamment, justifient le recours à une solution unique et novatrice.

L'innovation peut favoriser une réaction efficiente à l'évolution de la dynamique du marché. L'Office souligne que les outils que doivent utiliser les sociétés pipelinières pour innover afin de satisfaire aux exigences d'un marché varient en fonction des circonstances particulières de ce marché. Compte tenu des circonstances d'exploitation particulières du réseau, l'Office estime que le traitement demandé en l'espèce relativement aux frais de service garanti constitue une solution novatrice appropriée; par conséquent, l'Office approuve le traitement proposé, sous réserve de ce qui suit.

Le traitement proposé des frais de service garanti permettra à Trans Mountain de faire avancer des projets d'immobilisations supplémentaires et de mener des activités préliminaires en vue d'un agrandissement potentiel du réseau. L'Office est persuadé que la progression de ces projets d'immobilisations et activités préliminaires pourrait être avantageuse à tous les expéditeurs parce qu'elle permet à Trans Mountain de perfectionner son réseau afin de répondre à la demande de capacité et de transport. De l'avis de l'Office, le remboursement des frais de service garanti à tous les expéditeurs, à l'instar de la prime, ne présenterait pas l'avantage potentiel de résoudre à long terme les questions de capacité. L'Office rappelle à tous les intervenants que malgré l'approbation du traitement des frais de service garanti, tout futur projet d'immobilisations visant le réseau devra être soumis à l'examen et à l'évaluation du public et de l'organisme de réglementation compétent, conformément, entre autres, à la *Loi* et à la réglementation connexe.

L'Office a entendu les préoccupations exprimées par divers expéditeurs à l'effet que Trans Mountain aurait le pouvoir de décision quant à l'utilisation des frais de service garanti. L'Office fait remarquer aux parties que Trans Mountain utilisera les frais de service garanti pour financer des projets qui ont franchi l'étape de la réflexion et qui sont passés à l'étape de l'élaboration. L'Office tient également à souligner que l'utilisation des frais de service garanti par Trans Mountain fera l'objet d'une surveillance réglementaire. Les parties prenantes auront diverses occasions d'examiner la manière dont Trans Mountain utilise les frais de service garanti et de porter toute question préoccupante devant l'Office. De telles occasions sont notamment la négociation ou l'évaluation d'un

règlement sur les droits ou la participation à une demande générale sur les droits. En fait d'examen plus approfondi, l'Office pourrait entreprendre une vérification des aspects financiers des activités réglementées de Trans Mountain.

Trans Mountain devra en outre rendre publics dans les rapports annuels qu'elle déposera devant l'Office les renseignements relatifs à l'utilisation des frais de service garanti au cours de l'année. Ces rapports annuels contiendront des renseignements suffisamment détaillés pour permettre aux parties de prendre connaissance de la manière dont Trans Mountain gère les frais de service garanti et d'évaluer les montants alloués à chaque projet.

Enfin, et surtout, l'Office s'attend à ce que Trans Mountain sollicite les commentaires de tous les expéditeurs sur les projets particuliers qu'elle prévoit entreprendre et à ce qu'elle modifie en conséquence l'utilisation des frais de service garanti, dans la mesure du possible.

Compte tenu des freins et contrepoids indiqués plus haut, l'Office a décidé de ne pas imposer de conditions relativement au moment où les frais de service garanti devraient être utilisés. L'Office est conscient que des conditions de ce genre pourraient aller à l'encontre du but poursuivi au moyen du traitement demandé. Cependant, dans l'éventualité où Trans Mountain ne dépense pas les frais de service garanti dans les trois ans, elle sera tenue de déposer devant l'Office un rapport expliquant la manière dont elle entend gérer les frais de service garanti à l'avenir.

Trans Mountain devra également calculer la PFUDC, conformément à la description qui en est donnée dans la demande.

L'Office reconnaît qu'un tel traitement des frais de service garanti ne correspond pas à la manière dont sont habituellement traitées les contributions des clients, du fait qu'aucun projet particulier n'est lié aux frais de service garanti au moment où ceux-ci sont perçus des expéditeurs du service garanti. L'Office est toutefois d'avis que la distinction ne devrait pas empêcher Trans Mountain de faire preuve d'innovation pour essayer de résoudre les divers problèmes qui se posent pour le réseau. L'Office remarque en outre que les documents relatifs à l'appel de soumissions font état du traitement demandé afin que les expéditeurs du service garanti qui paient les frais de service garanti appuient également le traitement proposé.

En ce qui concerne le traitement des frais de service garanti dans le but réduire le risque d'affaires auquel s'expose Trans Mountain, l'Office est conscient que la réduction du risque pourrait se refléter dans l'établissement de droits futurs et, par conséquent, qu'il ne devrait pas s'ensuivre d'avantage indu pour Trans Mountain et ses actionnaires.

Chapitre 6

Modalités du service garanti

Dans sa demande relative à l'offre de service garanti, Trans Mountain a proposé d'autres modalités, notamment un droit en cas d'agrandissement, un droit de majoration, l'abolition de la nécessité de passer des commandes au quai par anticipation et la suppression de la désignation de destination prioritaire.

6.1 Droit en cas d'agrandissement et droit de majoration

Observations de Trans Mountain

Trans Mountain a précisé que dans le cas d'un agrandissement, elle accorderait deux droits aux expéditeurs du service garanti. Le premier confère à l'expéditeur du service garanti le droit de se voir offrir un volume équivalant à son volume contractuel actuel avant que la capacité ne soit offerte à d'autres expéditeurs ou tierces parties dans le cadre d'un appel de soumissions à l'égard d'un agrandissement. Le second droit consiste en une option de doubler le volume faisant l'objet du service garanti avant que la capacité garantie supplémentaire ne soit offerte aux autres expéditeurs ou tierces parties dans le cadre d'un appel de soumissions à l'égard d'un agrandissement. Dans l'éventualité où un agrandissement serait entrepris, les deux droits pourraient favoriser la souscription de volumes jusqu'à concurrence de 17 200 m^3/j (108 000 b/j).

Trans Mountain a avancé les raisons suivantes pour justifier qu'il est approprié d'accorder ces droits aux expéditeurs du service garanti :

- puisqu'il serait possible de porter la capacité du réseau à 111 300 m^3/j (700 000 b/j), la capacité de 8 600 m^3/j (54 000 b/j) utilisée par les expéditeurs du service garanti ne compte pas pour beaucoup;
- les expéditeurs du service garanti auront versé, sous forme de frais de service garanti, une bonne partie des fonds qui rendront le prochain agrandissement plus économique;
- des demandes relatives à un droit en cas d'agrandissement ont été déposées récemment dans le cadre des projets Enbridge Southern Lights et TransCanada Keystone.

Trans Mountain a précisé que ces droits sont séparés des conditions commerciales liées à un agrandissement, parce que les expéditeurs du service garanti n'ont pas de droit préférentiel en ce qui concerne les droits exigibles à la suite d'un agrandissement et que ces derniers n'ont pas encore été établis. Trans Mountain a expliqué que le réseau pourrait être agrandi afin d'offrir la capacité dont le marché a besoin. Elle a toutefois reconnu que si la demande est supérieure à la capacité résultant d'un petit agrandissement, mais pas suffisamment pour justifier un agrandissement important, les expéditeurs du service garanti pourraient voir leurs droits inscrits dans les modalités d'un petit agrandissement.

Observations des expéditeurs du service garanti

Cenovus a affirmé qu'il sera important pour les expéditeurs du service garanti d'avoir ces droits si le marché étranger se développe considérablement. Si l'agrandissement est de faible envergure, le développement de marché au-delà de la côte ouest ne serait vraisemblablement pas important et ces droits auraient peu de valeur. Cenovus a fait valoir que ces droits permettraient aux expéditeurs du service garanti d'éviter les réductions de capacité en situation de sursouscription à la suite d'un appel de soumissions. Elle a ajouté que les engagements à long terme pris par les expéditeurs du service garanti exposent ceux-ci à des risques et qu'il est conforme aux pratiques de l'industrie d'offrir une récompense à l'égard du risque couru et que souvent, une telle récompense prend la forme d'une option à l'égard d'une certaine capacité.

Nexen a déclaré que les droits en cas d'agrandissement sont à son avis une composante clé de la demande. Elle a soutenu qu'un accès certain au quai Westridge lui permettrait d'entreprendre des activités de développement de marché pouvant appuyer un agrandissement futur.

PetroChina ne s'est pas prononcée sur le prix des droits en cas d'agrandissement. La société a dit avoir examiné davantage d'autres aspects de l'entente commerciale que les dispositions relatives à ces droits.

Observations de Chevron

Selon Chevron, si la demande est approuvée, tout problème de capacité se perpétuera dans la capacité future du réseau en cas d'agrandissement, parce que les expéditeurs du service garanti se verront accorder une priorité à l'égard de volumes jusqu'à deux fois plus élevés que les volumes visés par leur contrat.

M. Gaske estime que le droit en cas d'agrandissement ne devrait pas être lié au droit de transport sur le réseau actuel. Selon lui, il n'est pas approprié de faire accepter le droit en cas d'agrandissement au prix le plus élevé que le marché est prêt à payer, parce que le transporteur pourrait manipuler la valeur du droit en fonction de son intention d'agrandir son réseau ou non. Par ailleurs, si l'option rapporte, rien n'inciterait le transporteur à agrandir le réseau.

6.2 Commandes au quai par anticipation

Les commandes à tous les réseaux pipeliniers desservant le BSOC doivent être passées le même jour du mois. À l'heure actuelle, les expéditeurs au quai Westridge peuvent passer leurs commandes jusqu'à deux jours avant cette date. Dans sa demande, Trans Mountain a proposé de supprimer du Tarif la disposition relative aux commandes au quai par anticipation.

Observations de Trans Mountain

Trans Mountain a expliqué que la disposition relative aux commandes au quai par anticipation avait vu le jour en 2006 en réponse aux préoccupations des expéditeurs n'ayant pu obtenir de capacité au quai qui craignaient de voir des volumes laissés pour compte au carrefour d'Edmonton. Trans Mountain a précisé que l'accroissement de la capacité d'expédition au départ d'Edmonton a grandement contribué à réduire le risque que des volumes soient laissés pour compte à Edmonton.

Trans Mountain a reconnu qu'il ne lui serait pas préjudiciable de laisser la disposition dans le Tarif, mais qu'il lui faudrait la modifier en raison des modalités du service garanti. La demande en l'espèce propose que les expéditeurs du service garanti prescrivent la capacité disponible, les produits acceptés et les créneaux de chargement. Ainsi, les expéditeurs ayant réussi à obtenir une capacité non souscrite au quai ne sauraient pas si leurs commandes ont été acceptées et ne pourraient prendre d'autres décisions à leur égard avant que les expéditeurs du service garanti aient passé leurs commandes et qu'ils aient déterminé ces facteurs. Par conséquent, il faut que tous les expéditeurs passent leurs commandes le même jour. Si les expéditeurs du service garanti devaient être tenus de passer leurs commandes par anticipation, ils perdraient deux jours de leur semaine commerciale.

Observations des expéditeurs du service garanti

Astra a soutenu que les règles du jeu seraient plus équitables si tous les expéditeurs passaient leurs commandes à tous les réseaux le même jour, car le marché peut évoluer en deux jours.

Observations du groupe d'expéditeurs

Suncor a affirmé que la disposition relative aux commandes au quai par anticipation est encore nécessaire compte tenu de la nature unique de la capacité au quai Westridge (principe du tout ou rien). Elle a ajouté que sans elle, tout expéditeur qui ne réussirait pas à obtenir la capacité soumissionnée au quai Westridge aurait de la difficulté à prendre des dispositions de rechange pour le transport de son produit. Les expéditeurs pourraient déterminer qu'une telle situation est trop risquée pour constituer une solution de rechange pratique. Ils pourraient par ailleurs être forcés, pour parer à l'éventualité que leurs soumissions ne soient pas réussies, de passer des commandes à l'égard de la capacité excédentaire d'autres réseaux ou sentir qu'ils doivent accroître arbitrairement les volumes pour lesquels ils soumissionnent afin d'obtenir de la capacité. L'expéditeur qui est en possession de son brut et qui n'a pas réussi à obtenir la capacité soumissionnée devra se débrouiller pour trouver un acheteur au dernier moment, tandis que l'expéditeur qui a réussi à obtenir de la capacité mais qui n'est pas en possession de son brut sera forcé de trouver, à la dernière minute, des volumes de brut correspondants à la capacité obtenue. Et la situation serait encore pire si le service garanti était approuvé, car l'expéditeur aurait à trouver une source de brut de même type que les expéditeurs du service garanti.

Suncor a conclu que les commandes au quai par anticipation permettraient ce qui suit : faire en sorte que les expéditeurs puissent planifier leurs besoins en services de transport de manière appropriée, de contrer toute pression à la hausse qui n'est pas nécessaire sur les primes relatives à la capacité au comptant et faire du quai Westridge une solution de rechange pratique pour le plus grand nombre d'expéditeurs. Selon Suncor, le processus de commande au quai par anticipation devrait être conservé pour tous les expéditeurs au quai Westridge.

Observations de Chevron

Chevron a affirmé que tous les expéditeurs au quai Westridge devraient utiliser le processus de commande par anticipation. La société a dit qu'il fallait laisser la disposition relative aux commandes au quai par anticipation dans le Tarif pour la principale raison qu'elle permet aux expéditeurs n'ayant pas réussi à obtenir la capacité soumissionnée de trouver des moyens de

rechange pour faire transporter leur produit. Chevron craint que si la proposition de Trans Mountain est approuvée, les expéditeurs de la capacité non souscrite au quai se verront refuser l'accès au quai plus fréquemment et, par conséquent, ils devront passer de nouvelles commandes à court préavis plus souvent. Elle estime qu'en pareilles circonstances, les raisons à l'origine des commandes au quai par anticipation sont d'autant plus valables.

De l'avis de Chevron, un expéditeur ayant réussi à obtenir une capacité non souscrite pourrait être forcé d'expédier le même type de brut que les expéditeurs du service garanti en raison de la règle de Trans Mountain ayant pour effet de limiter à deux les types de pétrole brut acceptés au quai. Selon le Tarif proposé, les expéditeurs du service garanti auront la priorité quant aux types de brut qui transiteront par le quai Westridge. Chevron a reconnu que si seuls les expéditeurs du service non garanti au quai passent des commandes par anticipation, l'expéditeur qui a remporté la soumission n'aurait aucune assurance en ce qui concerne les créneaux de chargement et le type de brut.

6.3 Destination prioritaire

Observations de Trans Mountain

La clause relative à la destination prioritaire a été introduite en novembre 1985. Trans Mountain a affirmé qu'elle n'a pas été utilisée et que les modifications proposées au Tarif permettraient d'atténuer les effets de la répartition pour les expéditeurs. De l'avis de Trans Mountain, inclure la clause dans le Tarif n'est ni nécessaire ni appropriée parce que :

- le fait que cette clause se trouve dans le Tarif ne confère aucun avantage à un expéditeur dont la destination serait potentiellement désignée prioritaire. L'expéditeur qui souhaite que sa destination soit désignée prioritaire peut en faire la demande à l'Office, que la clause soit dans le Tarif ou non;
- cela créerait de la confusion puisqu'il n'y a aucun expéditeur dont la destination est désignée prioritaire;cela compliquerait la définition des priorités d'attribution entre le service garanti et le service non garanti.

Observations de Chevron

Chevron a soutenu que tant et aussi longtemps que la clause figure au Tarif, un expéditeur dispose d'un recours s'il satisfait aux exigences précisées dans le Tarif. Par contre, si cette clause était supprimée, l'expéditeur souhaitant adresser un recours devrait d'abord déposer une demande de révision du Tarif de Trans Mountain. Il lui faudrait ensuite satisfaire aux conditions du Tarif révisé. Le processus d'approbation s'en trouverait prolongé par l'ajout de l'étape exigeant la modification du Tarif.

Selon Chevron, inclure cette clause dans le Tarif serait avantageux parce que les expéditeurs pourraient planifier l'avenir d'installations pour lesquelles il n'existe aucune autre source d'approvisionnement économique, sur le fondement que s'ils satisfont aux conditions du Tarif, ils bénéficieront d'un service à destination prioritaire. Faute de la clause, les investissements dans des installations terrestres présenteraient un risque inacceptable parce que le service ne serait pas assuré, même s'il n'y avait aucun autre moyen de s'approvisionner.

Chevron a signalé qu'en 2003 et en 2005, elle avait demandé à l'Office de délivrer une ordonnance désignant la raffinerie de Burnaby comme une destination prioritaire. Les deux demandes ont été retirées à la suite de négociations.

Chevron a précisé qu'au moment où la clause a été introduite, le réseau faisait l'objet d'une répartition considérable. Trans Mountain a déposé une demande en vue de la révision de son Tarif afin de désigner prioritaires certains volumes à destination d'installations desservies depuis longtemps par le réseau et ne disposant d'aucun autre moyen de rechange économique. De l'avis de Chevron, la clause de destination prioritaire a été incluse dans le Tarif pour des raisons qui sont encore valables aujourd'hui.

Chevron a affirmé qu'elle serait prête à examiner d'autres modèles assujettis à diverses modalités, y compris un service dans le genre du service garanti, mais qu'un tel service ne lui avait jamais été offert. Elle a toutefois reconnu que si une partie voyait sa destination désignée prioritaire, cela équivaudrait à un expéditeur qui obtient une capacité garantie sans payer de frais supplémentaires.

Opinion de l'Office

Droit en cas d'agrandissement et droit de majoration

L'Office remarque que certains expéditeurs du service garanti, tels que Nexen, ont indiqué que ces droits constituent une composante importante du service garanti, alors que d'autres, dont PetroChina, ont dit avoir accordé une importance moindre à ces droits dans le cadre de leur évaluation des conditions commerciales du service garanti. L'Office estime que dans les circonstances, il ne convient pas d'accorder un droit en cas d'agrandissement.

L'Office reconnaît qu'en règle générale, une récompense fait contrepoids à un risque. Cependant, l'accès prioritaire au réseau constitue à son avis une récompense adéquate en contrepartie d'un engagement de prise ferme pour dix ans.

L'Office a par ailleurs entendu que Trans Mountain adapterait l'envergure de tout projet d'agrandissement en fonction de la demande du marché. Par conséquent, l'Office n'est pas convaincu que le droit en cas d'agrandissement et le droit de majoration soient nécessaires en l'espèce. Certes, l'Office reconnaît que si la demande du marché est supérieure à la capacité d'agrandissement, les expéditeurs du service garanti risquent de subir des contraintes, mais l'Office estime que le ratio risque-récompense est acceptable sans le droit en cas d'agrandissement et le droit de majoration.

L'Office n'approuve pas les dispositions liées au droit en cas d'agrandissement et au droit de majoration dont l'inclusion à la CST est proposée.

Commande par anticipation

L'Office n'est pas convaincu que le processus de commande au quai par anticipation n'est plus nécessaire. Il comprend très bien que si les expéditeurs du service non souscrit au quai étaient les seuls à soumissionner deux jours à l'avance, l'expéditeur le plus offrant n'obtiendrait aucune garantie quant au créneau de chargement ou type de brut. L'Office convient que les expéditeurs du service non souscrit au quai dont la soumission n'a pas été acceptée ont besoin de temps pour passer une commande à un autre pipeline. L'Office reconnaît que la suppression de la disposition relative aux commandes au quai par anticipation pourrait mettre ces expéditeurs dans une situation défavorable susceptible d'entraîner le recours à des stratégies contingentes dans leur processus de commande. Des observations ont été faites à l'effet que le marché peut évoluer en deux jours et que, par conséquent, tous les expéditeurs devraient passer leur commande à tous les réseaux le même jour. Tout compte fait, l'ampleur d'une évolution potentielle du marché ne l'emporte pas sur le préjudice qui pourrait être causé aux expéditeurs de la capacité non souscrite au quai en cas d'échec de leur soumission.

Parce qu'il reconnaît que les expéditeurs du service garanti déterminent en quelque sorte la capacité disponible, les produits acceptés et les créneaux de chargement, l'Office ordonne à Trans Mountain d'exiger des expéditeurs du service garanti qu'ils passent des commandes à l'égard des volumes souscrits deux jours à l'avance. Le processus actuel relativement aux volumes non souscrits au quai sera maintenu, afin de permettre les commandes par anticipation et les commandes ordinaires. L'Office ordonne également à Trans Mountain de déposer devant lui un Tarif révisé qui tient compte de la disposition relative aux commandes au quai par anticipation.

Destination prioritaire

L'Office n'est pas convaincu que l'inclusion de cette disposition dans le Tarif entraînerait des complications qui en annuleraient les avantages. Il serait avantageux pour les expéditeurs ne disposant pas d'une source d'approvisionnement de rechange économique de bien comprendre les conditions qu'ils doivent respecter pour obtenir que leur destination soit désignée prioritaire. Par conséquent, l'Office ordonne à Trans Mountain de déposer devant lui un Tarif révisé qui tient compte de la disposition relative aux destinations prioritaires.

Chapitre 7

Dispositif

Les chapitres qui précèdent constituent nos motifs de décision relativement à la demande examinée par l'Office au cours de l'instance RH-2-2011.

Parce qu'il a rejeté certains éléments de la demande, l'Office ordonne à Trans Mountain de soumettre à son approbation un Tarif à jour qui tient compte des décisions rendues dans le cadre de l'instance.

G. A. Habib
Membre présidant l'audience

R. George
Membre

L. Mercier
Membre

Calgary (Alberta)
Décembre 2011

Annexe I

Liste des questions révisée

L'Office a relevé les questions suivantes pour examen au cours de l'audience (la liste n'est pas exhaustive) :

1. S'il convient d'offrir en tant que capacité souscrite une partie de la capacité actuellement non souscrite au terminal maritime Westridge

    a. Dans l'affirmative, si la modification des dispositions des règlements tarifaires visée par la demande est appropriée

2. S'il convient de réattribuer une partie de la capacité terrestre à la capacité du quai de Westridge

3. L'à-propos du processus d'appel de soumissions

4. L'à-propos de la méthode de détermination des frais de service garanti

5. L'à-propos de l'utilisation proposée des frais de service garanti